This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

A propos de ce livre

Ceci est une copie numérique d'un ouvrage conservé depuis des générations dans les rayonnages d'une bibliothèque avant d'être numérisé avec précaution par Google dans le cadre d'un projet visant à permettre aux internautes de découvrir l'ensemble du patrimoine littéraire mondial en ligne.

Ce livre étant relativement ancien, il n'est plus protégé par la loi sur les droits d'auteur et appartient à présent au domaine public. L'expression "appartenir au domaine public" signifie que le livre en question n'a jamais été soumis aux droits d'auteur ou que ses droits légaux sont arrivés à expiration. Les conditions requises pour qu'un livre tombe dans le domaine public peuvent varier d'un pays à l'autre. Les livres libres de droit sont autant de liens avec le passé. Ils sont les témoins de la richesse de notre histoire, de notre patrimoine culturel et de la connaissance humaine et sont trop souvent difficilement accessibles au public.

Les notes de bas de page et autres annotations en marge du texte présentes dans le volume original sont reprises dans ce fichier, comme un souvenir du long chemin parcouru par l'ouvrage depuis la maison d'édition en passant par la bibliothèque pour finalement se retrouver entre vos mains.

Consignes d'utilisation

Google est fier de travailler en partenariat avec des bibliothèques à la numérisation des ouvrages appartenant au domaine public et de les rendre ainsi accessibles à tous. Ces livres sont en effet la propriété de tous et de toutes et nous sommes tout simplement les gardiens de ce patrimoine. Il s'agit toutefois d'un projet coûteux. Par conséquent et en vue de poursuivre la diffusion de ces ressources inépuisables, nous avons pris les dispositions nécessaires afin de prévenir les éventuels abus auxquels pourraient se livrer des sites marchands tiers, notamment en instaurant des contraintes techniques relatives aux requêtes automatisées.

Nous vous demandons également de:

+ *Ne pas utiliser les fichiers à des fins commerciales* Nous avons conçu le programme Google Recherche de Livres à l'usage des particuliers. Nous vous demandons donc d'utiliser uniquement ces fichiers à des fins personnelles. Ils ne sauraient en effet être employés dans un quelconque but commercial.

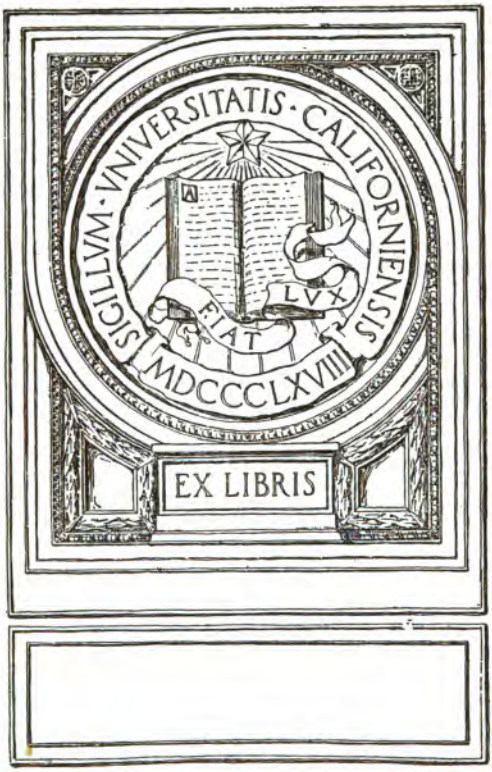
+ *Ne pas procéder à des requêtes automatisées* N'envoyez aucune requête automatisée quelle qu'elle soit au système Google. Si vous effectuez des recherches concernant les logiciels de traduction, la reconnaissance optique de caractères ou tout autre domaine nécessitant de disposer d'importantes quantités de texte, n'hésitez pas à nous contacter. Nous encourageons pour la réalisation de ce type de travaux l'utilisation des ouvrages et documents appartenant au domaine public et serions heureux de vous être utile.

+ *Ne pas supprimer l'attribution* Le filigrane Google contenu dans chaque fichier est indispensable pour informer les internautes de notre projet et leur permettre d'accéder à davantage de documents par l'intermédiaire du Programme Google Recherche de Livres. Ne le supprimez en aucun cas.

+ *Rester dans la légalité* Quelle que soit l'utilisation que vous comptez faire des fichiers, n'oubliez pas qu'il est de votre responsabilité de veiller à respecter la loi. Si un ouvrage appartient au domaine public américain, n'en déduisez pas pour autant qu'il en va de même dans les autres pays. La durée légale des droits d'auteur d'un livre varie d'un pays à l'autre. Nous ne sommes donc pas en mesure de répertorier les ouvrages dont l'utilisation est autorisée et ceux dont elle ne l'est pas. Ne croyez pas que le simple fait d'afficher un livre sur Google Recherche de Livres signifie que celui-ci peut être utilisé de quelque façon que ce soit dans le monde entier. La condamnation à laquelle vous vous exposeriez en cas de violation des droits d'auteur peut être sévère.

À propos du service Google Recherche de Livres

En favorisant la recherche et l'accès à un nombre croissant de livres disponibles dans de nombreuses langues, dont le français, Google souhaite contribuer à promouvoir la diversité culturelle grâce à Google Recherche de Livres. En effet, le Programme Google Recherche de Livres permet aux internautes de découvrir le patrimoine littéraire mondial, tout en aidant les auteurs et les éditeurs à élargir leur public. Vous pouvez effectuer des recherches en ligne dans le texte intégral de cet ouvrage à l'adresse `http://books.google.com`


SIGILLVM · VNIVERSITATIS · CALIFORNIENSIS
FIAT LVX
MDCCCLXVIII
EX LIBRIS

TRAITÉ
DE FINANCES

PARIS. — IMP. SIMON RAÇON ET COMP., RUE D'ERFURTH, 1.

TRAITÉ DE FINANCES

L'IMPOT EN GÉNÉRAL;
SON ASSIETTE, SES EFFETS ÉCONOMIQUES, POLITIQUES ET MORAUX.
CATÉGORIES ET ESPÈCES DIVERSES D'IMPOTS.
LES EMPRUNTS, LE CRÉDIT PUBLIC ET LES DETTES DITES CONSOLIDÉES.
LES DÉPENSES PUBLIQUES ET LES ATTRIBUTIONS DE L'ÉTAT.
LES RÉFORMES FINANCIÈRES.
L'IMPOT DANS SES RAPPORTS AVEC LE PROGRÈS
ET LA MISÈRE.

NOTES HISTORIQUES ET DOCUMENTS STATISTIQUES

PAR

M. JOSEPH GARNIER

Professeur d'Économie politique à l'Ecole impériale des Ponts et Chaussées
secrétaire perpétuel de la Société d'Économie politique,
auteur du *Traité d'Économie politique*, etc.

DEUXIÈME ÉDITION
CONSIDÉRABLEMENT AUGMENTÉE

PARIS

GARNIER FRÈRES
LIBRAIRES-ÉDITEURS
6, RUE DES SAINTS-PÈRES, PALAIS-ROYAL, 215.

GUILLAUMIN ET Cie
LIBRAIRES-ÉDITEURS
RUE DE RICHELIEU, 14

1862

Tous droits réservés.

UNIV. OF
CALIFORNIA

HJ151
G25
1862

SC

PRÉFACE

—

La première partie de ce volume traite des principes généraux en matière de Dépenses et de Revenus publics.

La deuxième contient des renseignement bibliographiques, statistiques et historiques.

Ce *Traité de Finances* fait suite au *Traité d'Économie politique* du même auteur. C'est un exposé scientifique en dehors de toute préoccupation exclusive de nationalité, de parti politique, de théorie sociale ou de système financier qui lui soit propre.

670054

Cette deuxième édition est considérablement augmentée. Le nombre des Chapitres a été doublé, et les Notes complémentaires, qui n'existaient point dans la première édition, sont au nombre de XXXVI.

En offrant la première édition[1] au public, l'auteur disait : « Il n'y a pas, à notre connaissance, de livre élémentaire et didactique sur les Finances. Nous avons essayé de remplir cette lacune en condensant un assez grand nombre de notions nécessaires à tous ceux qui ne veulent pas rester totalement étrangers aux affaires publiques. On y trouvera traitées et résumées non-seulement les questions spéciales sur l'Impôt et les Emprunts, mais encore les questions générales que ces sujets comportent. »

En présentant cette première édition à l'Académie des sciences morales et politiques, M. Hippolyte Passy, ancien ministre des finances, membre de la section d'économie

[1] Cet ouvrage a pour origine les chapitres consacrés aux finances dans les deux premières éditions des *Eléments de l'Économie politique* (1846, 1848), l'article Finances du *Dictionnaire de l'Économie politique* (1852), etc., qui, refondus et complétés, ont constitué les *Éléments de finances*, faisant partie du recueil publié en 1858, sous le titre de *Notes et petits traités*, épuisé et dont la deuxième édition est sous presse.

politique, s'exprimait ainsi : « C'est un véritable traité sur la matière, et un traité qui, malgré sa concision, est réellement complet : Impôts, Emprunts, Crédit, Amortissement, tout y est examiné, jugé, du point de vue que la science a marqué. »

Jaloux de mériter encore plus cette flatteuse et trop bienveillante appréciation d'un savant économiste financier, ainsi que l'accueil fait à ce premier essai par le public, l'auteur a voulu reprendre son œuvre dans tous les détails, et s'efforcer de composer pour les Finances, comme il l'a tenté pour l'Économie politique générale, d'une part, un exposé analytique propre à faire avancer la science à l'aide de la méthode de simplification, de coordination et de condensation, qu'il a suivie dans ses autres écrits; d'autre part, un traité didactique propre à faciliter l'étude des questions financières.

Le sujet des finances a en tout temps une importance majeure aux divers points de vue politique et social, domestique et moral. L'auteur tiendrait à grand honneur d'avoir participé, dans la mesure de ses forces, à la réa-

lisation de cette maxime favorite de Colbert : « Il faut rendre la matière des finances si simple, quelle puisse être facilement entendue par toute sorte de personnes. »

UNIV. OF CALIFORNIA

TRAITÉ DE FINANCES

CHAPITRE PREMIER

DES QUESTIONS DE FINANCES. — OBJET DE CE VOLUME.

Le sujet des Finances est assez complexe, et la définition de ce terme n'est possible qu'à l'aide de nombreuses distinctions.

Au singulier, *Finance*, peu employé, est synonyme d'argent comptant, d'espèces, de numéraire[1].

Au pluriel, il signifie à la fois : les revenus de l'État ; — et l'assiette, la perception, le maniement et l'emploi, en un mot l'administration de ces revenus.

Et, par extension, on applique le terme :

[1] On le fait venir du saxon *fine*, qui signifie encore en anglais, *amende* et *redevance*, ou du latin *finatio*, subst. de *finare*, corruption de *finire*, conclure, parce que les transactions finissent par des espèces. — L'étymologie est peu satisfaisante.

Aux affaires pécuniaires des provinces, des villes, des communes ; des établissements publics, de l'armée, etc. ;

A la gestion des intérêts pécuniaires d'une association ou d'une grande entreprise d'assurance, de crédit, de communication (canal, chemin de fer), — et d'une exploitation quelconque ;

Aux spéculations sur les *effets publics* ou titres de dettes des États, — sur les *valeurs industrielles* ou titres d'actions et d'obligations des entreprises, — sur les monnaies et les métaux précieux, — sur les *effets de commerce* et autres signes représentatifs [1] ; en d'autres termes aux opérations de crédit, de banque, d'escompte, de change, etc.

Enfin, à l'état de fortune et aux ressources d'une personne dont on dit qu'elle est bien ou mal dans ses finances, — que ses finances sont prospères ou dérangées, etc.

De là quatre espèces d'études financières :

Étude sur la Monnaie, le Crédit et la Circulation ;

Étude sur les finances privées ;

Étude sur les finances industrielles ;

Étude sur les finances publiques ou finances proprement dites.

[1] Lettres de change, billets, warrants, lettres de gage, etc.

Nous n'avons plus à nous occuper ici de l'étude de la Monnaie, du Crédit et de la Circulation, qui constitue la deuxième partie de notre *Traité d'Économie politique*[1], et dans laquelle le lecteur trouvera longuement exposés les théories et les faits qui se rapportent à ces sujets ainsi qu'aux signes représentatifs des valeurs privées et publiques, et aux diverses institutions de crédit : Banques, Crédits mobiliers, industriels, agricoles, fonciers, etc.[2].

La lecture de cette partie de cet ouvrage constitue naturellement l'introduction à l'étude des finances proprement dites.

Nous n'avons point à nous occuper ici des finances privées, dont l'administration ressort de l'économie domestique, qui d'ailleurs tire de grandes lumières des études qui font l'objet de l'ouvrage que nous venons de citer et du présent volume.

En ce qui touche les finances industrielles, c'est-à-dire les opérations de Crédit, de Banque, de Bourse, etc., nous devons renvoyer :

Premièrement à notre Traité d'économie politique,

[1] *Traité d'Économie politique*, exposé didactique des principes et des applications de cette science et de l'organisation économique de la Société, 4e édit. Les autres éditions ont été publiées sous le titre d'*Éléments*.

où nous avons exposé non-seulement le côté scientifique et économique de ces questions, mais encore l'organisation et les opérations des institutions de crédit, ainsi que la nature et le rôle des instruments de crédit;

Deuxièmement, aux ouvrages spéciaux sur le commerce de banque, de change, de bourse, expliquant le mécanisme et les calculs des diverses opérations, et renseignant sur la nature et l'organisation des entreprises.

Il nous reste donc, comme sujet spécial de ce livre, l'étude des *Finances publiques*, qui va être exposée dans les chapitres suivants.

CHAPITRE II

DES FINANCES PUBLIQUES

I. La Science et l'Art en matière de finances publiques. — II. Importance des questions financières. — III. Impossibilité de les aborder sans l'étude préalable de l'Économie politique.

I. La Science et l'Art en matière de finances publiques.

Les hommes vivant en société ont des consommations communes à faire, des besoins publics à satisfaire auxquels les gouvernements pourvoient par des ressources de diverses natures. L'assiette, la répartition, la perception, l'économie, l'emploi de ces ressources, qui sont, en général, des contributions ou des emprunts, constituent les attributions de l'administration des finances publiques.

On donne le nom de financiers aux hommes d'État qui s'occupent plus spécialement de cette partie du gouvernement. On le donne pareillement aux économistes et publicistes qui s'adonnent particulièrement

à l'étude des questions que font naître l'art et la science des finances[1].

La *science* consiste, en général, dans la connaissance de la vérité, et, en particulier, pour le sujet qui nous occupe, dans la détermination de la justice en matière de taxes et dans la connaissance exacte de la nature et de la portée des phénomènes économiques produits par le prélèvement et l'emploi des revenus publics.

L'*art* consiste dans une série de préceptes ou de règles à suivre au sujet des recettes et des dépenses, préceptes ou règles qui peuvent être plus ou moins en harmonie et en concordance avec la vérité économique.

Cette distinction n'est pas la même que celle qui existe entre la théorie et la pratique; car il y a des théories d'art, comme il y a des théories de science. Cependant, une bonne théorie procède de la science; et la pratique ou l'art sont l'application de la théorie ou de la science.

[1] On donne aussi ce nom à des spéculateurs qui font des avances au Trésor public ou qui souscrivent à des emprunts pour les négocier à leurs clients, ou qui font toute autre affaire financière, avec le gouvernement ou en dehors de lui, entraînant l'emploi d'un capital un peu considérable, comme l'entreprise d'un canal, d'un chemin de fer, d'une fourniture quelconque, etc.; enfin, on donne encore le nom de financiers aux directeurs de banques, aux banquiers ou négociants dont les affaires nécessitent un maniement de fonds importants (V. ce qui est dit ci-dessus, p. 1.)

Mais le mot de science est plus usuellement pris dans un sens général et complexe, embrassant à la fois l'art et la science, c'est-à-dire un mélange de vérités démontrées et de préceptes pratiques qui en découlent. C'est dans ce sens que nous l'employons, et qu'il faut l'interpréter dans divers ouvrages ayant pour objet la « Science des finances. »

La science des finances constitue une des principales branches de l'économie politique appliquée. Elle a pour objet la satisfaction des véritables besoins de l'État au moyen de ses véritables ressources. Jusqu'à présent, la plupart des gouvernements ont trouvé plus commode de mettre les ressources à la discrétion des besoins, et plus d'une fois ils ont coupé l'arbre pour cueillir les fruits. Ce n'est pas que la science consiste toujours à régler les besoins sur les ressources ordinaires. Cette manière d'agir, qui n'exige d'ailleurs que des connaissances d'un ordre plus secondaire, peut aussi compromettre le service de l'État. La science des finances bien entendue doit dominer à la fois les besoins et les ressources. Cette branche de l'économie sociale est bien souvent confondue avec l'art des financiers qui ont avant tout pour but l'extraction la plus abondante des revenus des citoyens, et qui font un emploi plus routinier que raisonné de ces mêmes revenus, dont le Trésor public est le réservoir commun. Mais désormais la

science consiste à déterminer les ressources les plus rationnelles, à supprimer les dépenses abusives, et à alléger, par un concours de moyens dirigés vers ces deux buts, les charges publiques; — c'est-à-dire à rendre les dépenses de l'État de plus en plus productives, à entraver de moins en moins la consommation et la production, et enfin à proportionner les contributions aux services que chaque classe de citoyens retire de la société; — c'est-à-dire encore, en moins de mots, à pourvoir aux besoins normaux de la communauté par les ressources les plus naturelles.

II. Importance des questions financières.

Ainsi poursuivie, enseignée et pratiquée, la science parviendra à déraciner un triple préjugé qui occasionne de grands ravages dans l'économie des nations :

En mettant les financiers fiscaux dans l'impossibilité de soutenir des doctrines exagérées sur les dépenses publiques, et de proclamer l'impôt comme le meilleur des placements;

En persuadant au public que la bourse de l'État n'est pas inépuisable, — puisqu'elle se remplit en vidant celle de tout le monde;

Enfin, en montrant qu'à la condition de le voir

bien employé, l'impôt est une dette sacrée qui contribue au maintien de la sécurité, de l'ordre, de la nationalité et de la liberté.

C'est de la croyance inverse qu'émanent une foule d'erreurs aboutissant, d'une part, aux gaspillages administratifs; d'autre part, aux exigences populaires, et finalement aux souffrances et aux révolutions.

« Si le produit des impôts, disait Verri[1], avait toujours été sagement employé, le public regarderait cette charge comme une dette sacrée; quiconque chercherait à s'y soustraire partagerait la honte encourue par un associé qui se refuserait à supporter sa part des dépenses de la société, après en avoir partagé les avantages. »

Bien loin de là, les contribuables, par suite des dilapidations et des exactions dont ils ont tant souffert, et dont la plupart souffrent encore à divers égards, ne payent que, forcés et contraints, et en maugréant, leur part de frais communs. Il y a peu de points sur lesquels les peuples soient plus susceptibles. C'est par des questions de finances qu'ont commencé les émancipations successives des communes et des classes moyennes, la séparation des protestants de l'Église catholique, et celle des églises

[1] *Réflexions sur l'Économie politique*, chap. XXIV.

d ssidentes en Angleterre; c'est au sujet des impôts que les États-Unis se sont séparés de leur métropole; c'est le délabrement des finances qui a précipité l'avénement de la Révolution française[1]; et c'est pour une meilleure répartition des charges publiques que les partis ont commencé cette lutte formidable.

Il est d'ailleurs facile de concevoir la susceptibilité des peuples en pareille matière. L'impôt à percevoir, inscrit au budget français de 1861, s'élève à plus de 1,800 millions, c'est-à-dire de plus de 50 fr. pour chacun des 36 millions de Français. Si l'on admet que le revenu de chaque citoyen est, en moyenne, de pure hypothèse[2] et très-élevée, de 500 fr., l'impôt a été cette année d'un dixième du revenu, c'est-à-dire que chaque citoyen aura travaillé une heure pour les besoins de l'État sur chaque journée de dix

[1] « Rien n'est lugubre comme le cri qui semble sortir des profondeurs de l'histoire, et se prolonger à travers les siècles pour accuser l'excès des taxes et l'avidité des traitants. Demandez-le à la poussière des générations éteintes. Assurément si quelques mots de la langue des hommes, empruntés à de terrestres souvenirs, pouvaient encore les faire tressaillir au fond du tombeau, ce seraient les mots que, durant la rude épreuve de leur vie, elles n'apprirent que trop à connaître les mots détestés de *gabelles*, de *taille*, d'*aides* et de *corvée*. » M. Baudrillart, *Étude historique de l'impôt*, *J. des Économistes*, décembre 1857.

[2] Les évaluations du revenu en France, essayées dans la première moitié du siècle, flottent entre 8 et 12 milliards. Dans une étude qui remonte à 1851, M. Cochut arrivait à 13 milliards. Le même, dans un article publié récemment dans la *Revue des Deux*

heures. Que par un accident quelconque l'impôt augmente du dixième, chaque citoyen se verra forcé ou de travailler une heure de plus, ou de se priver d'un dixième de ses consommations habituelles. Or ces consommations peuvent être absolument indispensables pour son entretien.

D'autre part, comme les populations, fortifiées dans ce préjugé par les théories de bien des publicistes et les tendances administratives, en sont arrivées à croire que le Trésor public est inépuisable, et que l'État peut même avoir le secret de remplir ses coffres sans puiser dans leurs poches, il en est résulté toutes sortes d'exigences pour la satisfaction desquelles les gouvernements se sont engagés, et qui nécessitent un surcroît de dépenses, c'est-à-dire de charges pesant sur les populations et entretenant chez elles une irritation sourde et permanente.

Un bon enseignement mettrait à nu ces contradictions, et neutraliserait peu à peu et en très-grande partie les sophismes, les préjugés et les tendances, tant de ceux qui font les frais du revenu commun, que de ceux qui l'emploient.

Mondes, porte à 16 milliards le revenu en 1859, soit à 444 fr. ou 1 fr. 22 c. par jour et par Français, dont :

Pour les gens aisés, 1/3 ou 2 milliards, soit..... 2 f. 48 c.
— misérables, 2/3 ou 24 milliards, soit. 58

c'est-à-dire 20 et 30 centimes pour les moins favorisés dans les campagnes.

III. Impossibilité d'aborder les questions financières sans l'étude de l'économie politique.

Nous venons de renvoyer au Traité d'économie pour les questions se rattachant directement aux finances industrielles ; ajoutons que c'est par l'étude de la science économique en général qu'il faut commencer celle des finances. De quoi s'agit-il en effet dans cette dernière? d'une partie de la richesse privée destinée à former les ressources publiques, du prélèvement de cette richesse, de son emploi et des phénomènes économiques qui en résultent sur la production, la circulation, la répartition et la consommation de la richesse et sur la condition des populations. Or comment pouvoir se rendre compte de ces phénomènes sans une connaissance précise de l'organisation de la société, de ses moyens de produire, et des diverses évolutions de la richesse dans le corps social ?

Ainsi s'explique le peu de progrès qu'ont fait faire à la science financière les écrivains spéciaux et les hommes pratiques étrangers à la science économique. Rien assurément n'est plus inintelligent que ce dédain pour les recherches analytiques des économistes.

Mais, dira-t-on, la solution des questions de finance

comporte divers points de vue : le point de vue économique, et les points de vue fiscal, politique et moral.

L'observation est exacte. Mais les raisons fondamentales sont celles d'ordre économique. D'abord elles sont inséparables par essence des raisons tirées de l'idée morale de justice qu'elles contiennent. En deuxième lieu, elles éclairent le fisc et la politique, qui n'ont que de tristes arguments à donner en dehors d'elles. En effet, quel que soit le point de vue auquel on se place pour apprécier un impôt, ou un emprunt, ou une dépense publique, la discussion porte sur des effets présumés ou constatés de l'impôt et de l'emprunt ou de leur emploi; or ces effets, nous le répétons, sont des phénomènes gouvernés par des lois économiques et dont il est impossible de se faire une idée juste sans la connaissance de ces lois.

« Comment appréciera-t-on, dit M. Cherbuliez[1], le mérite d'un impôt quelconque, au point de vue de la justice distributive ou de la convenance politique, si l'on ignore de quelle manière il se répartit dans la réalité, dans quelle mesure et sous quelle forme il atteint, soit temporairement, soit en permanence, telle ou telle catégorie de revenus? Comment se pro-

[1] Rapport sur le Concours des questions relatives à l'impôt institué par le gouvernement du canton de Vaud (1860). V. une note finale sur ce congrès.

noncera-t-on, même sur le caractère moral d'un impôt, si l'on ne sait pas de quelle manière il agit sur la production, la circulation ou la distribution des produits imposés? La législation fiscale est une des principales applications de l'économie politique, et il n'est guère moins impertinent de vouloir trancher une question d'impôt, sans avoir aucune notion de cette science, qu'il ne le serait de vouloir résoudre un problème de géométrie pratique sans connaître les théorèmes de géométrie pure qui s'y rapportent[1]. »

[1] Au dire du savant rapporteur, la plupart des auteurs des mémoires de ce concours (au nombre de quarante-cinq) avaient fait complétement abstraction des principes de la science économique!

CHAPITRE III

DES MOYENS DE SUBVENIR AUX BESOINS PUBLICS.

Les gouvernements en vertu des fonctions plus ou moins étendues, plus ou moins rationnelles, qu'ils s'attribuent ou que les nations leur confèrent, et dont il sera parlé plus loin[1], ont à payer les services de nombreux agents, et la valeur d'une grande quantité de choses.

Pour subvenir à ces Dépenses publiques, ils n'ont d'autre moyen que de se faire remettre une partie de la richesse produite par les citoyens, et c'est à la fois une grosse, stupide et commune erreur de croire que l'État, personnification morale des citoyens, agissant par les hommes chargés de remplir les fonctions publiques, de subvenir aux besoins publics, a des ressources fantastiques, inépuisables, autres que

[1] Chapitre XIX, § 2.

celles des citoyens, autres que la part qu'il prélève sur leur fortune et sur le produit de leur Industrie et de leur travail.

Ces ressources, à l'aide desquelles les gouvernements et les administrations des Confédérations, des Nations, des Provinces ou Départements et des Communes font face à leurs dépenses publiques, sont :

1° Les *Contributions* consenties par les peuples ou exigées d'eux, et qui s'appellent plus naturellement les *Impositions* ou l'*Impôt;*

Elles constituent les ressources principales et les ressources dites *ordinaires* par opposition aux suivantes qui sont accidentelles et dites *extraordinaires;*

2° Les *Emprunts* proprement dits, et les emprunts sur billets ou *Bons du trésor*, qui se convertissent en impôts, par le payement annuel d'une rente ou d'un intérêt aux frais du contribuable;

3° Les *Emprunts forcés* annoncés comme temporaires, et dégénérant le plus souvent en emprunts définitifs ;

4° *Les Emprunts déguisés*, tels que le détournement des fonds de la caisse d'amortissement, l'emploi des fonds des caisses d'épargne, des cautionnements et autres dépôts ; tels encore que les papiers-monnaie et, jadis, la monnaie de bas aloi ;

5° Le produit des aliénations des *Domaines nationaux*, des forêts publiques etc., — jadis, le produit

des ventes de Charges, de Priviléges ou Monopoles, de Titres de noblesse, etc. ;

6° Et finalement, en temps de guerre, le vol, le pillage, les prélèvements chez les nations voisines.

Ce dernier moyen, d'autant plus pratiqué que les nations sont plus barbares, ne peut guère entrer en ligne de compte chez les nations modernes. Et d'ailleurs il est douteux que, tout bien compté, il procure un profit réel, à cause des dépenses et des pertes qu'il entraîne.

L'avant-dernier moyen est de sa nature fort limité : les gouvernements passés en ayant assez largement usé, le domaine public susceptible d'être aliéné n'offre plus en général que des ressources secondaires, cependant quelques États peuvent encore y trouver d'importantes réserves [1].

Le troisième moyen, celui des emprunts forcés, n'est qu'un expédient, et n'est, comme tous les expédients, guère productif non plus.

Les États dépensent généralement la totalité des contributions qu'ils lèvent, et souvent au delà. Aussi, lorsqu'une guerre vient à être déclarée, ou que les

[1] Les États allemands, Autriche, Prusse, Bavière, Wurtemberg, Bade, etc., ont encore des domaines d'une certaine importance. La vente des terres est constante aux États-Unis; celle du guano au Chili, et entrent pour une large part dans le revenu annuel.

services publics réclament, à tort ou à raison, une dépense inaccoutumée, les Gouvernements sont obligés d'avoir recours à des ressources extraordinaires.

Anciennement, comme le font encore quelques despotes de l'Orient ou de l'Afrique, les chefs des nations économes amassaient un trésor en temps de paix. Henri IV est mort laissant un trésor accumulé par les soins de Sully[1]; Napoléon Ier lui-même avait une réserve aux Tuileries. Ce système a les inconvénients de la thésaurisation ; il prive la production de nombreux capitaux ; mais il est peu mis en pratique.

Aujourd'hui, les gouvernements civilisés sont plus sûrs de trouver dans les contributions annuelles des peuples et dans les emprunts les moyens de pourvoir aux dépenses ordinaires et extraordinaires. Toutefois, il faut le dire, c'est chose assez rare que la balance exacte et réelle des Recettes et des Dépenses dans le Budget[2] des diverses nations qui tiennent un rang dans le monde moderne.

Quand les dépenses publiques excèdent les recettes, l'État doit chercher — à augmenter ses revenus, —

[1] De 30 millions de livres avec un budget des recettes de 35 millions de livres. V. une note finale sur les dépenses publiques de la France à diverses époques.

[2] Dérivé du vieux français *bogette* ou *bougette*, petite poche ; état annuel des dépenses et des recettes d'une nation, d'un État, d'une province, d'une commune, d'une compagnie, d'un particulier.

ou à diminuer ses dépenses, — ou à vendre une partie de son domaine, — ou à emprunter.

Les particuliers raisonnables emploient généralement l'un des deux premiers procédés ; les États emploient de préférence les deux autres, et surtout le dernier, car l'aliénation du domaine public n'est pas une ressource constante ni suffisante.

En définitive, les gouvernements n'ont devant eux comme ressource importante et réelle que les Contributions et les Emprunts, l'Impôt et le Crédit ; mais, comme l'intérêt des sommes empruntées est payé à l'aide d'un accroissement d'impôt, il s'ensuit que — la ressource par excellence, pour faire face aux dépenses publiques, c'est l'Impôt.

C'est celle dont nous allons nous occuper tout d'abord.

CHAPITRE IV

DE L'IMPOT EN GÉNÉRAL : — SA NATURE, — SES EFFETS GÉNÉRAUX.

I. Définition et légitimité de l'Impôt. — II. Ses limites, ses effets généraux. — III. Sophismes au sujet de l'Impôt. — L'État n'a pas de ressources inépuisables. — L'Impôt est loin d'être le meilleur des placements. — Il ne retourne pas aux contribuables. — Il n'est pas un stimulant pour l'industrie.

I. Définition et légitimité de l'Impôt.

L'Impôt est en fait le prélèvement opéré sur la fortune privée des particuliers par le Gouvernement de l'État (de la Province ou de la Commune), pour subvenir aux dépenses publiques, c'est-à-dire pour salarier les agents et payer les autres dépenses que nécessitent ses fonctions qui lui sont attribuées[1].

On lui a successivement donné le nom de *Con-*

[1] Cette définition de fait est celle de Smith et de Say.

tribution, de *Taxe*, de *Droit*, de *Subside*, de *Tribut*, etc. Il est établi par le souverain, ou consenti par les délégués des populations, selon que le gouvernement est plus ou moins autocratique ou représentatif; mais, dans tous les cas, il est *imposé* aux citoyens qui portent le nom de *contribuables*. Ce prélèvement est plus ou moins rationnel, plus ou moins exagéré et abusif, selon l'idée que le législateur se fait des fonctions de l'autorité publique.

Puisque l'Impôt est une partie de la fortune des citoyens, il n'est vraiment légitime que toutes les fois que l'État leur procure, en *échange* de ce sacrifice, un avantage équivalent. Si dix francs suffisent pour faire jouir chaque famille de la sécurité et des autres avantages du gouvernement, il y a spoliation et gaspillage si l'impôt monte à vingt francs. Il doit donc être autant que possible le payement de la Sécurité et de la Protection obtenue par l'action des agents du gouvernement, et aussi le payement de quelques autres services généraux, ou de travaux réels et positifs. Il n'est vraiment légitime que toutes les fois que l'État procure aux contribuables, en échange de ce sacrifice, des avantages équivalents. En d'autres termes, l'*Impôt* ne doit pas dépasser la quote-part des frais nécessaires pour garantir la personne et la propriété des citoyens, plus le salaire des autres services que les gouvernements jugent à propos de rendre en

même temps que ce service fondamental est nécessaire.

Nous avons défini plus haut l'impôt tel qu'il est. Si les attributions de l'État étaient réduites à ce quelles devraient être, l'*Impôt rationnel* pourrait être défini : *le prix du service de sécurité*, service d'intérêt universel, — ou encore *la prime d'assurance payée pour la garantie de la sécurité*, — ce mot de sécurité étant pris dans son sens général de garantie de Droit, de Protection, de Justice, d'Ordre, de Propriété, de Liberté individuelle, d'Indépendance nationale, d'exécution des lois et des contrats.

Cette définition résume les suivantes, qui sont les plus satisfaisantes qui aient été données à notre connaissance.

« L'impôt peut se définir : la part que chacun remet à la caisse commune, pour s'assurer la paisible jouissance de ses biens et le respect de sa personne[1].» — « L'impôt est et ne doit être qu'une prime d'assurance payée par tous les membres d'une Société appelée Nation, à l'effet de s'assurer la pleine jouissance de leurs droits, l'efficace protection de leurs intérêts et le libre exercice de leurs facultés :

[1] Du Puynode. *De la Monnaie, du Crédit et de l'Impôt*, p. 70

dans ce but ils mettent en commun une portion déterminée de leur force, ce qui constitue la force collective[1].»

C'était déjà l'idée de Sully. « L'impôt, disait-il, ne devrait être que la mise apportée par chaque individu dans la vie civile pour avoir part à ses bienfaits; il devrait être proportionné aux avantages qu'en retire le contribuable[2]. »

Montesquieu, Mirabeau et l'Assemblée constituante traduisaient la même pensée en disant :

Montesquieu : « Les revenus de l'État sont une portion que chaque citoyen donne de son bien pour avoir la sûreté de l'autre, ou pour en jouir agréablement[3]. »

Mirabeau et l'Assemblée constituante : « L'impôt est une dette commune des citoyens, une espèce de dédommagement et le prix des avantages que la société leur procure... »

... « L'impôt ne sera plus qu'une avance pour obtenir la protection de l'ordre social, une condition imposée à chacun par tous[4]. »

[1] Émile de Girardin, l'*Impôt*, 6e édition, 1852, p. 229.

[2] Sully ajoutait : « Et prélevé sur ses bénéfices (son revenu); il ne doit, en aucun cas, entraver la liberté nécessaire au succès de son industrie. » — Cité par M. de Girardin : L'*Impôt*, 2e partie, I.

[3] *Esprit des lois*, liv. XIII, chap. I.

[4] *Adresse aux Français sur la contribution patriotique*, 1789, rédaction de Mirabeau.

II. Limites de l'impôt. — Ses effets généraux.

Cette manière de comprendre l'*impôt*[1] commande à tout gouvernement un emploi rationnel et judicieux des ressources qui lui sont confiées, et qui sont une *privation* pour chaque contribuable, privation qui augmente ses peines s'il est dans la gêne ou même dans une situation médiocre, qui l'empêche de faire des épargnes s'il est plus fortuné.

Montesquieu fait judicieusement observer, à la suite de la définition que nous venons de donner, que, « pour bien fixer les revenus de l'État, il faut avoir égard aux nécessités de l'État et aux nécessités des citoyens; qu'il ne faut pas prendre au peuple sur ses besoins réels pour les besoins imaginaires de l'État. — Les besoins imaginaires sont ceux que demandent les passions et les faiblesses de ceux qui gouvernent, la chance d'un projet extraordinaire, l'envie malade d'une vaine gloire et une certaine impuissance d'esprit contre les fantaisies. Souvent ceux qui, avec un esprit inquiet, étaient sous le prince à la tête des affaires, ont pensé que les besoins de l'É-

[1] Elle diffère de l'ancienne théorie, encore quelquefois invoquée, du « *peuple taillable et corvéable à volonté.* » — V. au chapitre x, § 3, ce qui est dit sur la justice de l'impôt.

tat étaient les besoins de leurs petites âmes. — Il n'y a rien que la sagesse et la prudence doivent plus régler que cette portion qu'on ôte ou qu'on laisse aux sujets.

« *Ce n'est point à ce que le peuple peut donner qu'il faut mesurer les revenus publics*, mais à ce qu'il *doit* donner, et si on le mesure à ce qu'il peut donner, il faut que ce soit du moins à ce qu'il peut toujours donner. »

La science ne peut faire cette dernière concession, qui conduirait à l'impôt le plus fort possible, conséquence opposée au principe irréprochable d'abord posé par Montesquieu. Le contribuable doit payer pour les services rationnels que lui rend le gouvernement; il ne doit pas payer tout ce qu'il peut payer, parce qu'il est seul capable d'employer sa fortune au mieux de ses intérêts.

En ce cas, comme dans tous les autres, le législateur doit avoir présente à l'esprit cette grande maxime des plus célèbres publicistes dont s'honore la France, de Comines à Jean Bodin : « Que le pouvoir de tout faire n'en donne pas le droit. »

L'impôt a sa source dans le revenu net de la production; et il est évident qu'il doit être restreint à une portion de ce revenu.

Quand la taxe absorbe les épargnes ou entame les fonds productifs, les instruments de production, l'in-

dustrie se ralentit et on voit, comme dit Genovesi, se gâter et se corrompre la source même des finances[1].

Une autre grave considération conduit au même principe de modération. L'impôt se retrouve dans le prix des produits; il est un des éléments des frais de de production à l'exception, de celui qui frappe la terre, tant qu'il n'atteint que la rente[2]. Or, nous savons que lorsque les prix des produits et des services sont élevés, les débouchés sont plus difficiles, la consommation plus restreinte, l'industrie moins active, les salaires moins élevés et l'aisance moins répandue.

Adam Smith l'a dit : « Les impôts sur les choses nécessaires renchérissent ces denrées de la même manière que si elles coûtaient plus de travail et de dépenses pour être produites. »

Malheureusement, ces effets ne sont ni instantanés ni bien apparents, de sorte que, longtemps avant qu'on s'en aperçoive, l'impôt diminue les consommations de première nécessité, absorbe peu à peu les

[1] Toutefois un prélèvement sur les capitaux n'a pas paru illégitime dans certaines circonstances, dans le cas de succession, par exemple, au moment où l'héritier n'a pas encore compris le bien taxé dans ses ressources, dans ses instruments de travail (V. chapitre XI, § 1).

[2] V. au chap. IX, § 3.

épargnes, attaque les capitaux, décourage l'industrie et fait décliner les nations, à moins que les progrès de l'industrie ne contre-balancent l'effet des contributions : — dans ce cas le fisc absorbe le progrès.

Troisièmement, une autre grave considération fortifie cette règle : c'est que l'impôt exagéré engendre l'*immoralité*, en provoquant, d'une part, la contrebande et la fraude ou au moins le mensonge dans les déclarations, et, d'autre part, l'espionnage, la délation, les abus de pouvoir et une pénalité en disproportion avec la nature du délit [1].

Quatrièmement, la modération des impôts est une condition indispensable pour arriver à une juste péréquation, à une répartition aussi équitable que possible.

Enfin (et ce dernier argument trouve plus facilement accès auprès des représentants du fisc), c'est déjà une vérité ancienne en économie politique, mais encore nouvelle dans l'application, que l'*impôt le plus*

[1] « La fraude étant très-lucrative, la peine naturelle, celle que la raison demande, qui est la confiscation de la marchandise, devint incapable de l'arrêter..... Il fallut donc avoir recours à des peines extravagantes et pareilles à celles qu'on inflige pour les plus grands crimes. Toute la proportion des peines est ôtée. Des gens qu'on ne saurait regarder comme des hommes méchants sont punis comme des scélérats ; ce qui est la chose du monde la plus contraire à l'esprit du gouvernement modéré. » Montesquieu, *Esprit des lois*, liv. XIII, chap. IX.

modéré et le mieux assis produit plus que celui dont l'assiette est vicieuse et le taux élevé.

C'est ce qui est établi plus loin en parlant des tarifs[1].

Des observations qui précèdent on peut tirer les propositions fondamentales que voici :

I. L'impôt, à la condition d'être rationnel, c'est-à-dire normalement perçu et normalement employé, est un sacrifice absolument nécessaire, inévitable, puisqu'il est le payement d'un service indispensable, la sécurité, sans laquelle la société ne saurait exister, — et le payement de quelques autres services généraux (secondaires par rapport à celui-là), plus avantageusement rendus à la communauté par les agents de l'autorité que par l'industrie privée[2].

C'est là son bon côté.

II. L'impôt diminue le revenu des citoyens.

Il produit la hausse des prix, sauf le cas exceptionnel de l'impôt sur la Rente[3].

Il agit comme obstacle à la production ; — à la formation du Capital par l'épargne ; — à la direction

[1] Chap. VII, *Sur l'Assiette de l'Impôt*, § 3.
[2] V. chap. XIX, § 2, sur les fonctions de l'autorité.
[3] V. plus loin, ch. IX, § 3.

naturelle du Capital et du Travail ; — à la consommation et aux débouchés ;

Il a une action délétère sur la santé publique[1].

C'est là son mauvais côté.

III. D'où il résulte que l'impôt, pour être rationnel, doit être *modéré*, et qu'il ne saurait être trop modéré, afin de ne pas trop entraver l'industrie et l'activité des citoyens ; — afin de ne pas trop atteindre les besoins de première nécessité ; — afin de ne pas trop engendrer la fraude et l'immoralité des populations ; — afin d'être le plus productif possible pour le fisc.

IV. D'où il résulte encore que le contribuable ne doit pas payer tout ce qu'il peut payer, mais seulement l'équivalent d'un service rendu.

III. Sophismes au sujet de l'Impôt. — L'État n'a pas de ressources inépuisables. — L'Impôt est loin d'être le meilleur des placements. — Il ne retourne pas aux contribuables. — Il n'est pas un stimulant pour l'Industrie.

Les considérations qui précèdent militent en faveur de l'*impôt le plus modéré possible*, relativement aux revenus des citoyens.

[1] Supposons un impôt très-élevé sur le vin : les familles pauvres boivent des liquides moins sains ; la culture de la vigne est dimi-

La doctrine inverse a eu et a encore des partisans en théorie, et surtout dans l'application parmi les hommes politiques et dans le personnel des administrations, par suite d'une notion erronée de l'impôt et de ses effets, et aussi, il faut le dire, par suite de l'influence et des avantages directs ou indirects que peut procurer la répartition d'un gros budget.

Les partisans des impôts élevés perdent de vue :

1° Que l'Impôt n'est pas un Revenu spécial de l'État puisant à une source féconde et intarissable, mais qu'il est une quote-part assez forte du revenu des citoyens, obligés, pour le payer, de travailler et de se priver du nécessaire, c'est-à-dire de souffrir ;

2° Que ces citoyens ou contribuables sauraient mieux l'utiliser à leur avantage ; et, en ce faisant, donner autour d'eux impulsion aux branches de commerce et d'industrie en rapport avec eux ;

3° Que l'État ne sait bien remplir plusieurs fonctions et qu'il est même tout à fait impropre à autre chose que la production de la sécurité et de quelques services généraux restreints ;

4° Qu'il n'est pas institué en vue de devenir le grand dépensier de l'argent des citoyens, ni d'attirer à lui le plus de fonds possible, pour aviser ensuite

nuée et fait place à d'autres industries; celles qui boivent du vin consacrent tout ou partie de leurs épargnes à cette consommation. Les trois cinquièmes des Français ne boivent pas de vin.

aux meilleurs emplois et procéder par ce moyen au développement de la civilisation[1].

5° Que l'impulsion donnée par lui au commerce et à l'industrie, par suite de ses dépenses, peut avoir plus d'éclat, — mais qu'il produit moins d'effets réels que les millions de petites impulsions données par les contribuables, pouvant chacun disposer d'un petit capital, et l'employant, soit à faire des dépenses directes, soit à grossir des épargnes.

Insisterons-nous maintenant pour répondre à ceux qui ont avancé cette hyperbolique proposition, que « l'impôt est le meilleur des placements? »

Veulent-ils dire que, la sécurité étant le premier des besoins et la condition *sine quâ non* de la production et des débouchés, on ne saurait mieux faire que d'employer une part de son revenu à assurer les autres[2]? En général, non, car une pareille opi-

[1] Le socialisme tout entier est contenu en germe dans la notion de l'impôt légitimé par la nature de l'emploi.

[2] C'est dans ce sens restreint, ce nous semble, que le mot a été répété à la tribune, sous le gouvernement de juillet, par un ministre homme d'esprit; mais la proposition a été souvent prise dans son sens général et la métaphore au pied de la lettre.

Un publiciste allemand (H. Hoffmann, *die Lehre von den Steuern*, p. 33, cité par M. de Parieu (*Étude sur le système d'impôts, J. des Écon.*, septembre 1858), prétend qu'un gouvernement a le *devoir* de dépenser ce qui doit profiter plus au bien général que ne pourraient le faire les mêmes fonds dans des mains particulières.

nion découle logiquement de la théorie de l'impôt modéré et proportionné au service, théorie qu'ils veulent précisément combattre.

Ils veulent dire au contraire que l'État faisant par ses entreprises, ses encouragements, ses subventions, un meilleur emploi de la force productive des capitaux que les contribuables, ceux-ci ne sauraient trop contribuer pour leur bonheur; qu'ils font mieux en donnant le quart que le cinquième, le tiers que le quart, la moitié que le quart, et ainsi de suite, jusqu'à l'absorption et à l'emploi de tout le revenu par l'État; ce qui conduit à la multiplication des interventions administratives et à la direction de la production par l'État, à l'anéantissement de l'initiative individuelle, à un état plus ou moins voisin du communisme forcément despotique, ou du despotisme forcément communiste.

Ce sophisme vient à l'appui de ceux indiqués plus loin et invoqués en faveur des gros traitements et du luxe public pour « faire aller le commerce [1]. »

On le légitime par cet autre sophisme que l'impôt retourne aux contribuables et retombe sur eux en pluie fécondante, — le budget faisant l'office de ces nuages qui aspirent l'eau des fleuves et les va-

[1] V. chap. XIX, sur l'emploi de l'impôt, § 3.

peurs de la terre pour les répandre sur le sol en pluies bienfaisantes !

Sans doute la métaphore est admissible si on entend par impôt la prime d'assurance justement payée pour la Sécurité ; car il est évident que le citoyen ne pourrait faire meilleur usage d'une fraction de son revenu, puisque la sécurité, l'ordre et la justice sont les premiers besoins de l'homme en société. On peut encore admettre, à de certains égards, que le payement de quelques autres services rendus par l'État est un bon emploi d'une autre fraction du revenu ; mais en allant au delà, la fécondité cesse et les nuages qui la portent restent dans des régions étrangères aux contribuables. Que si on insiste pour dire que l'argent réclamé aux contribuables, par voie de subventions, de gros traitements, de dépenses de luxe, fait aller le commerce, il a lieu de répondre que le numéraire provenant de l'impôt n'est pas donné aux marchands à titre d'encouragement gratuit mais bien en *échange* d'une partie de leur avoir, — en admettant, ce qui n'est pas, que l'impôt serve à acheter à chaque contribuable une partie de services équivalents à l'impôt qu'il a payé[1].

A la faveur des sophismes que nous venons de rappeler, on pourrait dire, avec un écrivain anglais

[1] V. plus loin, chap. XIX, § 1, ce qui est dit de la répartition des dépenses.

moderne, que toute la science des finances, tout l'art d'un chancelier de l'échiquier[1], consiste à lever le maximum d'espèces en excitant le minimum de mécontentement[2]. Ce serait assez exact et assez juste, s'il ne s'agissait que de l'art fiscal ; mais la véritable science financière doit tenir compte d'un tout autre élément : le maximum de justice.

Des écrivains, des économistes même[3] se sont laissés aller à croire que l'impôt pouvait, à de certains égards, servir de stimulant à l'industrie, obligée de s'ingénier pour obtenir de quoi satisfaire le fisc en sus des producteurs ; et les financiers fiscaux se sont pressés de tirer de cette croyance une raison pour combattre la modération de l'impôt, — de l'impôt ferment de richesse nationale, panacée universelle, qu'on

[1] *Échiquier*, table à compter, abaque; d'où *chambre de l'échiquier*, pour chambre des comptes; — *chancelier de l'échiquier*, pour ministre des finances.

[2] En France on dit que l'art des agents du fisc consiste « à bien plumer la poule sans trop la faire crier. »

[3] G. Garnier, dans la préface de la traduction de Smith; — d'Hauterive, *Considérations générales sur la théorie de l'impôt et des dettes*, broch., 1825; — John Bristel, *Ressources de l'empire britannique*; — Mac Culloch, *On Taxation and the funding system.*, p. 2, 10, 11.

On a également mis Jean-Baptiste Say dans cette catégorie; mais voici ses paroles : « Cet excès (celui des impôts) a du moins servi à perfectionner l'art de produire, en obligeant les hommes à tirer de plus grands services du concours des agents naturels... »

ne saurait trop administrer aux peuples pour leur bonheur. « Singulière façon de stimuler l'industrie, dit Rossi[1], que de lui enlever une partie des moyens qu'elle peut employer pour la rendre plus active! »

On a beau théoriser sur l'impôt; ainsi que le dit Sismondi : « le gouvernement ne peut pas faire en sorte que l'impôt ne soit pas onéreux; — ce n'est pas à faire bien, c'est à faire le moins mal possible que se réduit, à l'égard du contribuable, toute la tâche du gouvernement. »

Traité, liv. III, chap. x, à la fin. « On a prétendu au parlement d'Angleterre que c'était la nécessité de payer l'impôt qui avait donné du génie aux artistes, et je vois bien que l'impôt a pu, dans certains cas, produire cet effet... » *Cours*, V^e partie, chap. v. — Mais à ces mêmes places, J. B. Say insiste pour faire ressortir l'influence *mortifère* des impôts; — ce sont ses expressions.

[1] *Fragments sur l'impôt*, IVe volume de son *Cours*, p. 213, publié en 1854 par MM. Rossi fils.

CHAPITRE V

DE L'IMPOT EN GÉNÉRAL (*suite*). — SOURCES DE L'IMPOT. SES INCIDENCES. — LA JUSTICE DANS LA TAXATION.

I. Sources auxquelles puise le fisc. — II. De l'incidence de l'Impôt ou de la détermination du véritable contribuable, de celui sur qui retombe l'Impôt. — III. Détermination et application des principes de Justice en matière d'Impôt.

I. Sources auxquelles puise le Fisc.

Evidemment, les sources auxquelles le fisc doit puiser, ce sont les sources productives de la richesse, ce sont celles d'où émanent les diverses parties du résultat de la production revenant aux possesseurs des instruments généraux de l'industrie humaine (la Terre, le Capital, les Facultés personnelles productives ou le Travail), soit : — la Rente des Terres, — le Loyer ou l'Intérêt des capitaux, —

les Salaires des Travailleurs — et les Profits de toutes industries[1].

Cette conclusion ressort de l'analyse de la production, telle que la science économique est aujourd'hui en mesure de la faire.

Tel n'était pas l'avis des physiocrates[2], qui croyaient la terre seul instrument productif de la richesse et qui concluaient logiquement à l'impôt payé principalement sinon uniquement par le propriétaire foncier et l'industrie agricole.

Tel n'est pas l'avis des théoriciens des écoles dites socialistes[3], pensant qu'il est légitime et profitable de taxer de plus en plus les Propriétés mobilières et immobilières pour les absorber progressivement à l'avantage de la communauté.

Tel n'est pas encore le sentiment de certains moralistes, qui veulent comprimer le Luxe par le moyen des impôts somptuaires[4].

En fait, il existe partout une grande variété d'im-

[1] La guerre a souvent pu remplir un trésor par la rapine; mais la rapine elle-même puise dans les fonds productifs des vaincus.

[2] Économistes du dix-huitième siècle, disciples de Quesnay.

[3] V. sur les théories de ces écoles notre *Traité d'Économie politique* (table analytique des matières), 4e édit., in-18, et notre écrit sur la *Population*, in-18.

[4] V. dans une note finale relative au Congrès international d l'impôt ce qui est dit sur l'*Impôt moralisateur*.

pôts s'adressant directement ou indirectement aux diverses branches du revenu social. Mais les effets de chaque impôt ne s'arrêtent pas au contribuable taxé qui les paye ; celui-ci pouvant, en divers cas, s'exonérer et se faire rembourser l'impôt par d'autres membres du corps social.

III. De l'incidence de l'impôt ou de la détermination du véritable contribuable, de celui sur qui retombe l'impôt.

Au point de vue de la justice distributive et de la vérité économique, et pour arriver à une répartition équitable des charges publiques, il y a donc lieu de poser cette question : Un impôt étant donné, sur qui retombe-t-il, en dernière analyse ?

Il n'a pas été fait et il ne pouvait pas être fait de réponse satisfaisante à cette question, qui est insoluble dans sa généralité.

Toutefois, Ricardo, qui a fait de profondes études sur l'impôt[1], a pensé que les taxes, quelles qu'elles soient, sont toujours payées par le consommateur, — le propriétaire ou le producteur les faisant toujours entrer dans les frais de production, et appliquant ses capitaux et son industrie à d'autres bran-

[1] *Principes de l'Économie politique et de l'Impôt.* 1re éd. 1817.

ches, lorsqu'il ne peut les y comprendre. — J. Mill, le père, a adopté cette opinion[1]. — C'était le sentiment de Franklin, qui pensait que le marchand met toujours la taxe sur sa facture. — C'était encore l'idée de Smith, qui dit en passant : « L'impôt est payé, en fin de compte, par le dernier acheteur ou le consommateur[2]. »

Les physiocrates avaient été conduits à penser que l'impôt retombe finalement, soit directement soit indirectement sur le propriétaire foncier auquel revient, croyaient-ils, tout le produit net de la production, qui est finalement le seul imposé et qui doit être seul imposable.

J. B. Say dit que Ricardo peut bien avoir raison au point de vue abstrait, mais qu'en fait, le producteur ne parvient pas toujours à faire payer par le consommateur l'impôt, dont une partie reste à sa charge. L'économiste français ajoute : « Ce sujet n'admet point d'opinion absolue. Il n'est probablement aucune espèce de contribution qui ne retombe sur plusieurs classes de citoyens. » — Il faut donc, d'après lui, que les bases de l'impôt soient assez multipliées pour que les producteurs qui ne

[1] *Éléments d'Économie politique*, traduits par Parisot, in-8°, 1823.

[2] Liv. IV, fin du chap. VI, p. 161, de la *Coll. des Principaux économistes*.

sont pas atteints par un impôt puissent l'être par un autre.

La conception des physiocrates sur la production était incomplète et erronée[1].

La conclusion de J. B. Say est vague; celle de Ricardo, si elle est vraie, doit être amendée ainsi : Les impôts, *en général et à la longue*, retombent sur le consommateur ; — car il est difficile d'admettre, en face des faits, que cette transmission des charges se fasse directement, immédiatement et sans efforts. Si nous pouvons ainsi parler, Ricardo considère le phénomène se passant dans le vide, tandis qu'en réalité l'impôt, pour trouver son assiette naturelle ou définitive et traverser les couches successives de la société, a besoin d'un assez grand laps de temps, et ne s'opère qu'après des répercussions complexes et multiples. La charge pèse d'abord sur certaines catégories de citoyens, puis elle se répartit peu à peu entre un plus grand nombre de contribuables ou entre tous les contribuables.

Mais l'évolution ne s'arrête pas toujours au consommateur.

Au reste, la solution de ce problème n'est pas possible, nous le répétons, pour l'impôt en général ;

Voir notre *Traité d'Économie politique*, à la table des matières, *Physiocrates*, et chap. II, V, XXX et XXXI.

elle n'est possible, si elle l'est, que si l'on considère à part les diverses espèces d'impôts, — anciens ou nouveaux, — et selon leur assiette. Il faut considérer à part leurs effets accidentels et leurs effets permanents, leurs effets temporaires et leurs effets définitifs.

Il faut encore remarquer que pour l'impôt, comme pour les Frais de production en général, la loi de l'Offre et de la Demande est prédominante. C'est elle qui permet, selon les cas et les circonstances très-variables, au propriétaire ou au capitaliste de se faire rembourser l'impôt par le fermier, l'industriel ou le marchand, et à ceux-ci de se faire rembourser à leur tour par les consommateurs, — ou bien qui force chacun d'eux à payer une partie de la taxe.

Il n'y a donc pas de loi générale à formuler pour l'*incidence*, la *répercussion* ou la *diffusion* des Impôts.

Il existe, sur ce point, parmi les économistes, une grande diversité d'opinion, beaucoup d'hésitation et pas mal de contradictions.

Nous reviendrons sur ce sujet dans le chapitre V, où nous exposerons la nature et les effets les plus visibles des divers impôts considérés séparément.

III. Détermination et application du principe de Justice en matière d'Impôt.

Nous avons vu qu'à l'idée d'Impôt rationnel ou prélèvement légitime sur la fortune des citoyens, se rattachent celles de *nécessité*, de *service* rendu ou d'*avantage social* obtenu, de *modération*, de *bon emploi*.

A cette même idée se rattachent encore évidemment celles d'*égalité* et de *justice* dans l'assiette et la répartition.

L'impôt étant la compensation d'un Service, doit être payé par tous ceux qui jouissent du service, c'est-à-dire par tout le monde.

D'après les idées modernes sur la justice distributive au sein des sociétés, cette répartition des charges doit se faire en vertu du principe d'*Égalité* entre tous les citoyens.

Ce principe d'Égalité est conforme à l'Équité. Toute exception ou privilége a pour effet d'augmenter la charge des autres ; elle est une iniquité au point de vue social et politique, de plus une erreur et une cause de perturbation au point de vue utilitaire et économique. En effet, les intelligences et les capitaux s'empressent d'abandonner les industries frappées

par l'impôt, pour se porter vers celles qui sont privilégiées. Il en résulte une direction anormale des instruments du travail et de l'activité générale, une déperdition des forces sociales, la création d'industries artificielles.

« Chaque fois que l'impôt pèse inégalement, dit M. Passy[1], sur les diverses parties de la population, qu'il prend aux unes et aux autres moins qu'elles ne doivent à raison de leur part dans le revenu général, il dérange l'équilibre qui devrait exister entre les forces et les situations relatives, et par là il met obstacle à des développements qui ne peuvent pas s'accomplir avec l'ensemble et la régularité désirables. Le mal est grand, surtout quand c'est sur les classes nécessiteuses que tombe le principal poids de l'impôt. Ces classes ne s'élèvent, même dans l'ordre intellectuel et moral, qu'à mesure que leur condition matérielle s'améliore, et on ne saurait les priver d'aucune des portions du fruit de leurs labeurs, qu'elles ont droit de conserver, sans appesantir sur elles le joug de l'indigence dont elles ont peine à se défendre. »

Ce Principe d'égalité, qui inspirait Sully, Henri IV et Vauban, qui a été défendu par les physiocrates et

[1] *Dict. de l'Économie politique*, art. IMPÔT.

par Adam Smith, qui dirigeait à la fin du dix-huitième siècle la première Assemblée constituante de France, et qui était déjà une aspiration du tiers état au treizième siècle[1], est la *Règle supérieure* vers laquelle l'impôt doit toujours tendre, sans qu'on puisse cependant espérer de l'atteindre toujours complètement, à cause des obstacles que présente la nature des choses, et qui néanmoins vont disparaissant peu à peu devant l'action du législateur attentif et éclairé.

Sous ce rapport, les pays les plus avancés en civilisation ont fait de grands progrès depuis la Révolution de 89; mais il leur reste encore grandement à faire; et tout pour ainsi dire reste à faire dans beaucoup d'autres pays, où domine toujours l'esprit de privilége et d'immunité.

Cet esprit formulait jadis ses prétentions de la manière la plus cynique. Lorsque Richelieu demanda six millions au clergé, l'archevêque de Sens répondit que « l'usage ancien était que le peuple contribuât par ses biens, — la noblesse par son sang, — et le clergé par ses prières! » Un des projets de réforme qui excita le plus la colère du parlement (1776), ce fut celui qui consistait à remplacer la corvée, odieuse au peuple des campagnes, par une contribution

[1] « L'impôt doit être également réparti sur tout le monde. » Vœu des États généraux en 1355. *V.* ch. XXII un édit d'Henri IV.

perçue à la fois sur les biens des nobles et les biens des roturiers. Le procureur général du Parlement de Paris soutint, au nom de ce corps, qui à de certains égards représentait l'esprit progressif du temps, que vouloir imposer la noblesse et le clergé pour l'entretien des troupes, c'était porter atteinte à la dignité des deux premiers ordres de l'État[1].

Par contre, les droits seigneuriaux paraissaient inviolables, et la dîme payée au clergé, était, selon Rivarol[2], l'avocat des privilégiés, « le plus antique et le plus vénérable tribut qui existât parmi les hommes... le lien qui attachait les espérances de la terre aux bontés du ciel, l'intérêt du pontife à la propriété du laboureur. »

Que d'efforts il a fallu faire pour arriver à l'appli-

[1] On évalue aux deux tiers de la superficie de la France les propriétés foncières du clergé avant 1789 :

« Cette contribution, disait le procureur général Séguier, confondra la noblesse, qui est le plus ferme appui du trône, et le clergé ministre sacré des autels, avec le reste du peuple.... Si le Roi peut nous obliger à contribuer pour la corvée, il peut donc aussi la rétablir en nature et nous forcer à travailler sur les grandes routes. »

Le parlement proclamait que seul « le peuple est taillable et corvéable à volonté... » « C'est une partie de la constitution, disait-il, que le Roi est dans l'impuissance de changer. » *V.* dans le volume *Notes et petits traités* le Coup-d'œil historique sur les Corporations, les Monopoles et les Réformes de la Révolution.

[2] *Rivarol, sa vie et ses œuvres*, par M. Gurnier, p. 133, cité par M. de Parieu, *Étud. sur le Syst. d'impôts, J. des Écon.*, juin 1859.

cation du principe d'égalité devant le fisc, et combien il y aura encore de castastrophes avant qu'il ne soit devenu la règle universelle!

L'impôt était anciennement et est encore, pour plusieurs esprits, signe d'infériorité, de roture, de servitude, et c'est ce sentiment que Béranger fait exprimer par son *marquis de Carabas*, ramenant de l'exil, après la Révolution et l'Empire, toutes les illusions et tous les préjugés de l'ancien régime [1].

C'est également par suite d'un préjugé de même origine que diverses professions ont réclamé contre

[1] Mais l'on n'ose parler d'impôts!
A l'État pour son bien
Un gentilhomme ne doit rien.
Grâce à mes créneaux,
A mes arsenaux,
Je puis au préfet
Dire un peu son fait.
Chapeau bas! chapeau bas!
Gloire au marquis de Carabas.

Prêtres que nous vengeons,
Levez la dîme et partageons.
Et toi, peuple animal,
Porte encore le bât féodal.
Seuls nous chasserons,
Et tous vos tendrons
Subiront l'honneur
Du droit du seigneur.
Chapeau bas! etc.

l'impôt de la patente. « Et quoi! disaient naguère des membres du barreau, nous assimiler à des marchands, à des producteurs, nous, gens de robe, nous, les défenseurs de l'opprimé! etc.[1]. Malgré ces jérémiades, on a taxé la profession d'avocat, et on a justement fait, puisqu'on taxe les autres, puisque l'avocat produit et tire un revenu de son travail et de ses services, soit en défendant l'opprimé, soit en plaidant contre lui, selon la cause; — ce que, au surplus, nous ne voulons pas blâmer, mais simplement constater puisque c'est la nature des choses.

Il y aurait les mêmes observations à faire pour les autres professions artistiques ou savantes, qui sous un prétexte ou un autre ne voudraient pas payer l'impôt.

Nonobstant ces divergences partielles, il n'y a plus de difficulté théorique au sujet du principe d'égalité devant l'impôt, et un grand pas a été fait vers l'application de la justice.

*

Mais, ainsi que le fait remarquer M. E. de Parieu, la détermination des autres éléments de la justice en matière de taxes publiques présente plus de difficultés qu'on ne croit au premier abord, en supposant évincée toute idée de privilége et d'immunité.

[1] V. le *Traité d'économie politique*, chap. II, sur la *productivité* de toutes les professions et leur importance relative.

En effet, s'il est juste que tous les citoyens paient une contribution, il paraît juste qu'ils payent, selon la protection, les services et les avantages sociaux qu'ils reçoivent, — services et avantages normalement produits. Mais comment préciser, calculer, évaluer les avantages retirés? — Sans doute, par leur personne et leur fortune protégées et garanties, devenant la mesure de la protection et des services rendus, la base de la contribution la plus équitable.

De là on tire que les citoyens doivent payer l'impôt *en proportion* ou *en raison* de leurs facultés ou de leur fortune [1]. — Ce sont des manières de parler déjà anciennes : c'est celle d'Adam Smith [2]; ce sont celles des diverses constitutions françaises [3].

[1] En *proportion*, en *raison*, synonymes plus significatifs de *selon*, plus vague. — Facultés et Fortune, synonymes.

[2] The subjects of every State ought to contributive towards the support of the government, *as nearly as possible, in proportion to their abilities;* that is, in proportion to the revenue which they respectively enjoy under the protection of the State. Tome III, p. 255 de la 3e éd. 1789, Londres; 3 v. in-8°.

Ability veut dire ici faculté, moyen, pouvoir, et non habileté, comme on a traduit quelquefois. M. de Parieu rappelle qu'on trouve dans la loi instituant la taxe des pauvres en Angleterre : « *according their ability* .» (43e année d'Élisabeth); et dans le *Droit public*, de Domat (dix-septième siècle), titre V : « Les charges de l'État regardent les personnes, et chacun devant y contribuer à proportion de ses biens..... »

[3] .... Une contribution commune est indispensable; elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs

Mais comment traduire pratiquement ces indications générales ?

Pour répondre à cette question, il faut entrer dans l'étude de l'assiette des taxes, — dans celle des diverses catégories d'impôts, — des diverses espèces d'impôts, — de leur nature, — de leur incidence, — de leurs effets, — et plus spécialement dans l'examen du système de tarification arithmétique qui peut être fixe ou simplement proportionnelle, ou proportionnelle progressive, — toutes questions qui seront examinées dans les chapitres suivants.

Il n'est donc pas possible de formuler une simple règle générale, un peu significative, en parlant du principe de justice. Ce qui n'empêche pas que la justice ne soit l'idéal en vertu duquel on doit se diriger, et pour l'application duquel il est possible de formuler une série de règles qui seront énoncées plus loin et dont l'ensemble constitue la règle de justice.

facultés. (Constitutions de 1791, art. 13 ; de 1793, art. 20; de l'an III, art. 16; Charte de 1814, art. 2; Charte de 1830, art. 2.)

« Tout impôt doit être établi pour l'utilité commune; chacun y contribue en proportion de ses facultés et de sa fortune. » (Constitution française de 1848, art. 15.)

CHAPITRE VI

DE L'ASSIETTE DE L'IMPOT. — CLASSIFICATION DES TAXES EN DIRECTES ET INDIRECTES, EN IMPOT SUR LE CAPITAL ET SUR LE REVENU.

I. De l'assiette de l'Impôt. — II. De l'Impôt Direct et Indirect ; — de l'Impôt de Quotité et de Répartition. — III. De l'Impôt général sur le Capital ou sur le Revenu.

I. De l'Assiette de l'Impôt.

Si l'on connaissait la véritable incidence de l'impôt en général et de tel ou de tel impôt en particulier; si l'on pouvait déterminer à quel degré chaque espèce de taxe est susceptible de charger chaque classe de possesseurs d'instruments de travail et de producteurs; si l'on déterminait ensuite sur qui il est socialement plus légitime de faire retomber les charges publiques, il serait facile d'en établir l'assiette et la perception de la manière la plus simple, la plus immédiate, la plus directe, la moins coûteuse.

Dans l'incertitude où l'on a été sur ce point fondamental, le législateur s'est prononcé, dans les divers pays, pour la *multiplicité* des impôts, afin d'atteindre le plus de revenus possible, au risque d'atteindre le même revenu plusieurs fois, au delà de la proportion équitable; — toutefois l'impôt *unique* a eu depuis longtemps des défenseurs.

La première question qui se présente à résoudre pour déterminer l'assiette rationnelle des contributions est celle-ci :

1° L'Impôt doit-il tendre à l'Unité ou à la Diversité?

Mais la solution de cette difficulté soulève les questions suivantes :

2° Dans l'hypothèse de l'impôt multiple, lesquels sont préférables des taxes directes ou des taxes indirectes dites de consommation?

3° Dans l'hypothèse de l'impôt unique, est-ce le Capital ou le Revenu qui présente la base la plus sûre, la plus facile, la moins arbitraire?

4° Dans tous les cas, quel est le plus juste des systèmes de taxation fixe, proportionnel ou progressif?

Nous posons ces questions dans leur ordre logique; nous allons présenter sur chacune d'elles diverses observations, mais dans un ordre différent, qui nous semble plus didactique.

II. Des Impôts directs et indirects. — Des Impôts de Quotité et de Répartition.

On distingue deux manières générales d'asseoir l'impôt : le système direct et le système indirect, — dénominations à sens variable.

En général, on entend par *Contributions directes* celles demandées *directement*, *nominativement*, *régulièrement*, *périodiquement*, au contribuable immatriculé, consistant en une partie de son avoir ou de son revenu, selon certaines indications palpables, telles que ses Propriétés foncières ou bâties, son Logement, ses Meubles, le nombre de ses Portes et Fenêtres, son Capital ou son Revenu, etc.

Par *Contributions indirectes*, on entend des taxes demandées à propos d'une consommation ou d'une acquisition, à des contribuables que le législateur suppose devoir se faire rembourser l'impôt, frappant alors ces contribuables soi-disant *indirectement*, par voie de tarifs, en raison de la marchandise qu'ils achètent pour leur travail ou leur consommation particulière[1], de celle qu'ils font transporter d'un lieu

[1] On disait en France, sous le premier Empire : *Droits réunis*. Ces mots étant devenus odieux à la population, la langue officielle y substitua le synonyme actuellement usité, après la rentrée des

dans un autre, de l'étranger dans leur pays (douanes), ou de la campagne dans les villes (octrois).

Mais les choses ne se passent pas toujours ainsi : tel impôt direct en apparence agit indirectement et réciproquement[1].

L'administration française des finances comprend, en ce sens, sous la dénomination de contributions directes : — 1° la contribution foncière ; — 2° la contribution personnelle et mobilière ; — 3° la contribution des portes et fenêtres ; — 4° la contribution des patentes.

Elle entend par contributions indirectes : — les Droits sur les Boissons, — sur le Sel extrait des salines, à l'intérieur, — sur le Sucre indigène, — sur la vente du Tabac, de la Poudre et des Capsules fulminantes.

Elle met, arbitrairement, en dehors de ces deux catégories : les revenus des Douanes, — des postes, etc. — Elle n'y comprend pas les Octrois réservés aux villes.

On a adopté la même classification dans divers pays.

En parcourant le budget français et d'autres, il est

Bourbons. La Constituante avait supprimé en grande partie, et l'Empire rétablit (1804) cette branche de revenus publics, que les Anglais appellent *excise*, mot que nous traduisons par *excise* et plus souvent par *accise*.

[1] V. plus loin, au chap. IX, sur la nature et l'incidence des divers impôts les plus usuels.

facile de voir que ces expressions de directes et d'indirectes n'ont pas un sens bien satisfaisant; qu'on ne les conserve en définitive que pour caractériser un groupe de revenus ayant entre eux une certaine analogie, et qu'il ne faut, par conséquent, y attacher qu'une signification toute fiscale.

Elles étaient plus légitimes avec la théorie des physiocrates, qui pensaient que toutes les contributions, de quelque manière qu'elles soient imposées, doivent retomber et retombent sur les propriétaires territoriaux, ayant seuls un *produit net* ou un revenu réel équitablement imposable; qui donnaient le nom de directes à toutes celles qu'ils supposaient atteindre directement ce *produit net*, et celui d'indirectes à toutes les autres, qu'ils supposaient retomber indirectement sur la production agricole. — La fausseté de cette théorie a été établie dans le *Traité d'économie politique*[1]. Les propriétaires fonciers ne sont pas les seuls créateurs de la richesse, ni les seuls qui aient un produit net. Il y a donc d'autres bases de l'impôt, et de plus nous voyons plus loin (ch. IX), que l'incidence de l'impôt ne s'accomplit point selon la théorie physiocratique.

Elles seraient tout à fait légitimes, si on arrivait à bien connaître l'incidence des impôts. Elles seraient

[1] V. ci-dessus la note de la page 40.

très-commodes pour désigner, l'une, les impôts levés sur ceux qui les supportent; l'autre, les impôts levés sur des intermédiaires qui les récupèrent. En attendant ce progrès de la science, quand on parle d'impôts directs et indirects, il faut avoir en vue, à la fois, la signification pratique de ces expressions dans les budgets que l'on considère, et la signification théorique tirée de l'incidence. C'est dans ce sens, ce nous semble, que MM. Rau[1] et J. S. Mill[2] entendent les deux expressions. M. Mac-Culloch[3] n'appelle direct que l'impôt immédiatement prélevé sur la Propriété et le Travail, et désigne par indirect tout impôt demandé aux mêmes sources, par voie d'obligation imposée aux possesseurs ou aux travailleurs, d'acheter la liberté d'user de certains objets ou d'exercer certaines industries.

Parmi les impôts directs, on appelle :

Impôts de *répartition* ceux comme l'impôt foncier, dont la somme totale est fixée par la loi, et répartie ensuite administrativement entre tous les contribuables, ce qui soulève la question de la *péréquation* (ou égale répartition) problème presque insoluble quand il s'agit d'un impôt un peu ancien[4];

[1] *Finanzwissenschaft*, § 293 (Parieu).
[2] *Principles of political revening*, liv. V, chap. III.
[3] V. ch. IX, § 3, ce qui est dit à propos de l'impôt foncier.
[4] *A treatise... on taxation*, p. 1.

Impôts de *quotité* (anciennes tailles *tarifables*) ceux dont le produit est perçu en vertu de tarifs, et dont le total est formé par la réunion des cotes individuelles.

L'impôt de répartition est un impôt fixe, permament, d'un chiffre déterminé ; tandis que l'impôt de quotité est variable et suit les vicissitudes de l'élément social imposé, augmentant ou diminuant avec ses progrès et ses pertes.

Impôts directs et indirects comparés.

Parmi les financiers théoriciens ou pratiques, les uns ont défendu les impôts directs, les autres les impôts indirects, suivant le point de vue auquel ils se sont placés. Nous nous bornerons en ce moment sur ce sujet à un petit nombre de remarques.

L'*Impôt direct* est bien déterminé. Dans ce système, le législateur et le contribuable apprécient l'intensité de la charge, sans trop bien apprécier cependant la manière dont elle pèse. C'est là son grand avantage aux yeux de l'économiste, qui aime à voir les peuples se rendre un compte exact des choses ; mais c'est là son grand inconvénient aux yeux du financier qui ne se préoccupe que des besoins du fisc et des moyens d'accroître ses ressources, et qui

trouve utile et commode de maintenir l'illusion des contribuables.

Avec l'*Impôt indirect*, au contraire, le contribuable est frappé sans qu'il s'en rende positivement compte tout en souffrant de la lourdeur de sa charge ; ce qui induit le législateur en erreur. — Cet impôt est aussi d'une perception plus difficile et plus coûteuse. — Il est en outre de nature à frapper plus sur les pauvres que sur les riches.

Si toutes les impositions étaient directes, les gouvernements et les peuples en apprécieraient exactement la portée et les effets, et se montreraient tout naturellement plus économes des dépenses publiques, et plus éloignés des guerres.

Nous entrons plus loin (ch. XI) dans des considérations plus étendues sur ces deux catégories générales d'impôts.

III. Des impôts généraux sur les Capitaux ou sur les Revenus, ou bien sur le Capital ou sur le Revenu[1].

Tantôt le législateur prend pour base de la taxation les Capitaux ou les Instruments de travail évalués, —

[1] Le pluriel est plus exact. V. l'observation de la page 64. On fait signifier au mot capital non-seulement l'ensemble des instruments de travail créés par l'industrie, comme l'entendent les économistes, mais encore les fonds de terre et les facultés.

tantôt les Revenus du contribuable déduits de certains indices et de certains renseignements, tels que la demeure et le mobilier, par exemple; — tantôt le Revenu général du contribuable, total de ses divers revenus et estimé d'après ses déclarations plus ou moins contrôlées par une enquête.

Ce dernier mode n'a guère été employé dans le passé, parce qu'on manquait des moyens pour l'asseoir. De nos jours, il a repris faveur dans l'esprit de plusieurs théoriciens et de quelques financiers pratiques[1], qui le considèrent d'une part comme le plus proportionnel des impôts, et d'autre part comme susceptible d'une assiette satisfaisante.

Au fond, que l'impôt soit assis sur les capitaux productifs du revenu, ou sur le Revenu en général, ou de toute autre manière, c'est toujours le revenu qu'il atteint, et seulement le revenu qu'il doit atteindre (p. 25). Il faut encore remarquer que le capital ne vaut que par le revenu, et ne se mesure que par le revenu ; de sorte qu'à bien considérer les choses, tous les impôts sur les propriétés ne sont, à proprement parler, que des impôts sur le revenu.

Mais la loi doit-elle autoriser le Fisc à taxer le contribuable d'après l'estimation du Capital visible qu'il

[1] A l'occasion du rétablissement de cet impôt en Angleterre, en 1842, et par suite des idées de réformes financières soulevées après la Révolution de 1848.

possède, ou bien d'après son Revenu ? — Selon quelle base l'évaluation des *facultés* du contribuable et l'assiette de la taxe seront-elles plus sûres, plus équitables, plus faciles, moins fécondes en actes arbitraires, et moins gênantes pour le contribuable ?

Pour résoudre cette question il faut considérer pareillement ce que peuvent apprendre la théorie et l'expérience relatives aux divers impôts assis sur les propriétés et les revenus de nature diverse, dont il est parlé en détail plus loin aux chapitres IX, X et XI, en même temps qu'il faut avoir présent à l'esprit ce qui est dit dans les deux paragraphes suivants.

Mais, d'autre part, il est nécessaire, pour l'intelligence de ce qui suit, de formuler dès à présent les qualités respectives de ces deux catégories générales d'impôts, sauf à revenir plus loin en détail sur l'impôt de revenu.

L'Impôt sur le revenu nous paraît préférable, à divers égards, — comme le plus juste, c'est-à-dire le plus universel et le mieux proportionné ; — comme ayant au plus haut degré les avantages relatifs reconnus aux impôts directs.

Il est le plus universel, parce qu'il atteint positivement, directement tous les revenus ; — soit les revenus des propriétés et des capitaux : les fermages,

les loyers, les rentes, les intérêts, etc.; — soit les revenus personnels, les profits, les salaires et autres rétributions obtenues dans une industrie quelconque, agricole, manufacturière, commerciale, artistique, savante, etc.

Il peut varier selon la nature de ces revenus, selon qu'ils sont plus stables, plus permanents comme les premiers, ou plus précaires et plus viagers comme les seconds. — Il est donc le plus juste parce qu'il est susceptible de s'adapter aux variations de la richesse et des facultés des contribuables.

Il est à la fois réel et personnel, pour ainsi dire, et s'adresse au produit net.

Il est plus visible, plus direct, plus franc, plus simple, il a plus que tout autre le caractère d'un prélèvement pour un service rendu, le caractère d'un sacrifice en échange de protection et de droits garantis, en échange de sécurité et de services rendus.

Il est le plus moral sur le rapport de l'assiette et de la perception, et des effets produits soit sur les contribuables, soit sur les agents de l'État.

En théorie, l'impôt sous le revenu est celui qui se rapproche le plus de la perfection, en matière de taxes. — Dans la pratique, il présente des difficultés moindres que celles des autres impôts, ainsi que nous le verrons plus loin en parlant de son assiette et de sa perception (chap. IX, § 6).

Les *impôts sur les capitaux* (terres comprises), ou par syncope, l'impôt sur le capital (comme on dit impôt sur le revenu de l'impôt sur le total des revenus), sont des impôts directs, et comme tels supérieurs, sous le rapport de l'assiette et de la perception, au point de vue de la justice, — et quant aux effets économiques et moraux, supérieurs aux impôts indirects, ou de consommation et aux impôts sur les actes constatant les transactions.

Ils sont assis, il est vrai, sur une base d'une notoriété plus grande que le revenu, et ne donnent pas lieu aux exceptions et distinctions que nécessite l'impôt sur le revenu.

Mais ils sont plus divers que ce dernier à cause de la nature multiple des capitaux ou des signes de la richesse sur lesquels on se base.

Ils ne sont pas susceptibles de se proportionner, aussi bien que l'impôt sur le revenu, aux facultés des contribuables, puisque ces mêmes bases ne donnent pas une mesure toujours exacte de ces facultés, c'est-à-dire des ressources des contribuables.

Ils ne sont pas susceptibles de se proportionner aussi bien aux facultés des contribuables ; car ils frappent les capitaux productifs comme les capitaux improductifs ; car ils frappent également des instruments de productivité différente.

Ils ne sont pas susceptibles de varier, sans de

graves inconvénients, et de suivre, par conséquent, les fluctuations de la fortune des contribuables, de sorte qu'au bout d'un certain temps la péréquation devient impossible. Tel est le cas, par exemple, des impôts sur la terre. — Nous entrons plus loin dans les détails nécessaires à ce sujet[1].

Ils s'adressent au produit brut.

Par leur dénomination, ils tendent à donner de l'impôt l'idée inexacte et peu politique d'une atteinte portée au capital (Parieu).

Enfin ils ont pour effet d'excepter de la taxe tous les gains qui proviennent du travail de l'homme, sans l'emploi des capitaux.

M. Émile de Girardin attribue une grande supériorité, comme stimulant à la production, à la contribution exclusivement assise sur la valeur du Capital. « Pour base de l'impôt, dit-il[2], prenez le capital; aussitôt le capital qui ne circulait pas circule; le capital qui dormait se réveille; le capital qui travaillait redouble d'efforts et stimule le crédit. Le capital ne peut plus rester un seul instant oisif et improductif sous peine d'être entamé. Il est condamné à l'activité forcée. »

[1] V. chapitre IX, § 3.

[2] Girardin, l'*Impôt*, in-8°, 6e éd. — Consulter aussi les articles substantiels de M. David, du Gers, représ. du peuple, et les indications qu'il a données dans le *J. des Écon.*, mai 1850.

Cette activité, cette concurrence dans les placements avantageux auraient, selon le même auteur, pour effet de faire cesser l'excessive concurrence des acheteurs de terres, par exemple; d'établir une certaine équation par le concours des capitaux dans toutes les espèces de placements, et de mettre la production et la consommation dans une voie plus normale dont les ont écartées des impôts si aveuglément « grevés sur le hasard par la nécessité. »

Les avantages dont parle M. de Girardin sont assurément de premier ordre; mais résulteraient-ils bien de l'impôt uniquement assis sur le capital[1]? Est-ce que le propriétaire d'un capital n'est pas vivement intéressé à le faire valoir par suite des frais que sa garde et son entretien nécessitent, et par suite de l'avantage qu'il a à obtenir un plus fort revenu? Si, d'autre part, le sol est recherché, cela ne tient-il pas à une passion qui s'explique par les avantages politiques et moraux attribués dans l'ancien régime aux possesseurs de la terre, par la nouveauté de la possibilité pour le paysan de pouvoir être propriétaire et seigneur à son tour d'un lambeau du pays?

Au fond, nous le répétons, l'impôt général sur le capital nous paraît se confondre, sauf exception, avec l'impôt sur le revenu; car le capital n'a de va-

[1] Voir page 34 ce qui est dit sur l'Impôt stimulant de l'industrie.

leur réelle que par le revenu qu'il procure; car pour évaluer le capital, il faut connaître le revenu.

A cette objection, qui nous paraît décisive, M. de Girardin répond qu'on estime cependant un tableau de Raphaël à cent mille francs, bien qu'il ne produise pas de revenu. — C'est ici le cas de tous les capitaux productifs d'utilité ou d'agrément, qui sont une fraction dans la masse des capitaux, et dont le prix courant est basé sur l'utilité et l'agrément qu'ils sont susceptibles de donner. Or dans le système de l'impôt sur le revenu, on peut fort bien taxer ce genre de revenus, qu'on peut déduire du prix de vente.

Le débat sur l'impôt du Capital et du Revenu s'est ravivé de nos jours, après la Révolution de 1848, mais il n'est pas nouveau; on retrouve dans les écrits antérieurs à peu près la même discussion à propos des impôts *réels* et des impôts *personnels*.

Il est assez curieux de constater que Sully indiquait les bénéfices ou les revenus comme base des prélèvements de l'État[1], et qu'Adam Smith semblait voir dans le revenu l'assiette naturelle de l'impôt; ce dernier disait, en effet, qu'il fallait le répartir « en proportion du revenu dont les sujets jouissent respectivement, sous la protection de l'État[2]. »

[1] V. sa définition de l'impôt, p. 23.
[2] V. ses paroles, page 48.

MM. Passy et E. de Parieu ont de nos jours fait ressortir les avantages de l'impôt sur le revenu. La thèse de l'impôt sur le capital a été soutenue par MM. Émile de Girardin et du Puynode, qui ont récemment aussi publié des ouvrages remarquables sur les questions financières. Ces deux auteurs se sont attachés à faire ressortir les inconvénients du système de taxation sur le revenu, — qui sont, à tout prendre, ceux de toute taxation.[1].

La majorité du congrès tenu à Lausanne en 1860 pour étudier la question de l'impôt s'est tirée d'embarras en acceptant les deux bases de contribution[2].

Nous revenons plus loin (ch. IX, § 6), sur l'Impôt du revenu.

[1] Passy. *Dict. de l'Écon. polit.*, article IMPÔT, et *J. des Économistes*, avril 1857; — E. de Parieu, *Histoire des impôts généraux sur la propriété et le revenu*, in-8°, et *J. des Écon.*, juin 1857. E. de Girardin, l'*Impôt*, 6e éd. 8°; — Du Puynode, *De la Monnaie, du Crédit et de l'Impôt*, 2 vol. in-8°. Voir t. II, p. 87, 280, 369.

[2] Voir une note finale sur ce Congrès.

CHAPITRE VII

DE L'ASSIETTE DE L'IMPOT (*Suite*). DE L'IMPOT MULTIPLE, SIMPLE OU UNIQUE; DE L'IMPOT FIXE, PROPORTIONNEL OU PROGRESSIF. INFLUENCE DES TARIFS SUR LES RECETTES.

. De l'Impôt multiple et de l'Impôt simple ou unique. — II. De l'impôt fixe, proportionnel ou progressif. — III. Influence des tarifs sur les recettes.

I. De l'Impôt multiple et de l'Impôt simple ou unique.

Direct ou indirect; — de quotité ou de répartition; — assis sur les capitaux ou sur les revenus, — l'impôt peut être plus ou moins multiple ou tendre la simplicité et même à l'Unité.

En fait, il a été multiple dans le passé, et il l'est encore, quoiqu'à un moindre degré, dans les divers États.

Par leur nature, les impôts directs convergent vers l'Unité; les contributions indirectes sont au contraire forcément multiples.

L'impôt est multiple, non-seulement parce qu'il

puise à diverses sources, mais parce qu'il puise de diverses manières à la même source.

C'est ainsi qu'en France le vin est frappé de seize manières différentes, en commençant par la contribution foncière du sol vignoble[1].

C'est ainsi qu'on a cherché à tout taxer, directement ou indirectement, sous toutes sortes de formes :

Les Personnes et les Choses;

Les Propriétés, les Capitaux, les Professions, l'Industrie, le Travail, les Profits, les Salaires;

La Production, la Circulation, l'Exportation, l'Importation, le Transit, l'Échange.

Les Mutations de propriété, les Donations, les Consommations productives et improductives;

La Richesse et la Pauvreté; — les actes positifs et les omissions, — les passions et les erreurs.

La multiplicité des impôts, inspirée par les besoins du trésor public, procède aussi de l'esprit de justice, qu'il sera désormais possible de mieux satisfaire par la simplification des taxes. « L'impôt, dit Adam Smith, a reçu diverses formes, parce que les gouvernements n'ont pu taxer équitablement toutes les fortunes d'une même manière[2]. »

Mais en fait la multiplicité des impôts a produit des exactions et des abus de toute espèce.

[1] Voir cette série d'impôts reproduite dans une note finale.

[2] Liv. V, chap. II, § 2. — *V.* p. 39 la même idée de Say.

Témoin des ravages occasionnés de son temps par la mauvaise assiette des taxes publiques, Vauban conseillait d'établir, sous le nom de *dîme royale*[1], une contribution simplifiée et proportionnelle selon les divers revenus. Se fondant sur les avantages relatifs de la perception de la dîme ecclésiastique et sur les brigandages des financiers à propos des autres impôts, l'illustre maréchal faisait ressortir les avantages d'une perception uniforme au profit de l'État du vingtième et au plus du dixième de tous les revenus et fruits de la Terre, des produits des Maisons, de l'Industrie, des Rentes sur le roi, des Gages, des Pensions, des Francs-fiefs et autres Revenus. Vauban laissait en outre un impôt[2], mais un

[1] *Projet d'une dixme royale*, 1707, in-12, contenu dans les *Économistes financiers*, 1er vol. de la *Collection des principaux Économistes*. Vauban voulait que la dîme fût prélevée en nature sur les récoltes; en espèces sur les autres produits ou revenus manufacturiers, commerciaux, etc.

« Boisguillebert et Vauban avaient déjà proposé d'établir un impôt unique qui frapperait également sur tous les revenus; le *dénier royal* de Law fut inspiré par la même pensée, et, sous le ministère de M. Leduc, Paris-Duverney voulut lever pendant douze ans le cinquantième des revenus. Son projet de *dîme royale* reçut même un commencement d'exécution dans un lit de justice tenu exprès le 8 juin 1725. » Éd. Duménil, *Organisation financière de la République*, in-8°, p. 20.

[2] Les diverses *Tailles*, contribution foncière, personnelle et mobilière, sous diverses formes; — la *Capitation*, contribution personnelle; — les *Aides*, impôts sur les boissons; — les *Gabelles*, impôts sur le sel; — les *Douanes provinciales* et *foraines*; —

impôt modéré sur le Sel, cette manne, disait-il, dont Dieu a gratifié le genre humain.

Après lui, les Physiocrates, persuadés qu'en définitive les propriétaires du sol payent les contributions publiques avancées par les travailleurs, voulaient imposer simplement la Terre comme *fournissant* SEULE (croyaient-ils) *une valeur nouvelle et excédante sur les frais de production*, c'est-à-dire un produit net[1]. Ils rendaient, par le fait, l'État copropriétaire du sol, dans une proportion fixe et déterminée, et mettaient les autres classes à l'abri des charges publiques.

D'après la notion plus certaine que nous avons maintenant de la nature et du rôle de la Terre dans la production, la Rente foncière ou revenu normal du propriétaire semble toujours devoir être éminemment imposable, et la difficulté ne peut plus résider que dans les moyens de l'atteindre convenablement;

es *Affaires extraordinaires*, emprunts, ventes d'offices, lettres de noblesse, loteries, détérioration des espèces, billets de crédit, coupes des forêts, etc.

[1] V. le *Traité d'écon. politique*, à la table des matières, pour les dées des Physiocrates. « C'est la terre qui paye elle-même l'impôt en l'acquit de la Nation. » Mercier de la Rivière, *Ordre actuel des sociétés politiques, Coll. des princip. écon.*, p. 568.—Voir la réponse aux objections faites à l'impôt unique sur le produit net, par l'abbé Beaudeau : *Introduction à la Philosophie économique;* PHYSIOCRATES, IIe vol. de la *Collection des principaux économistes*, p. 764.

mais, outre le revenu de la terre, il paraît équitable de faire contribuer à la dépense commune le revenu des possesseurs de Capital, celui des possesseurs des Facultés de travail et les divers Profits des entreprises; car tout capital et toute industrie sont, aussi bien que la terre, productifs d'un revenu net.

Au surplus, par les raisons que nous donnons plus loin (ch. IX, § 3), il ne serait possible de songer à asseoir l'impôt unique sur le sol que dans l'hypothèse d'une contribution extrêmement modérée.

Il est à remarquer que Vauban, comme plus tard Quesnay et Turgot[1], avait en vue l'établissement du grand principe de l'égalité de l'impôt ou mieux de l'égalité devant le fisc, entre les diverses classes de la population, c'est-à-dire la taxation de la noblesse et du clergé, alors exempts d'impôts, quoique principaux propriétaires du sol. Cette égalité fut proclamée, cent ans plus tard, par l'Assemblée constituante, dans les discussions de laquelle on trouve des marques frappantes de l'influence que l'école des physiocrates exerçait sur les esprits, et qui explique la tendance de l'époque à repousser les impôts indirects et à étendre le principe des impôts directs.

[1] On lit dans une *Vie de Turgot* (Londres, 1786, p. 294, par un ami de Turgot) : « Turgot était partisan d'un impôt sur tous les biens. Des circonstances particulières le forcèrent à respecter ceux du clergé. »

Depuis Vauban on a souvent encore démontré les avantages d'une contribution unique ou très-simple qui éviterait beaucoup de discussions, d'actes arbitraires, d'inégalités et d'injustices, de dilapidations et de frais. La question a passé à l'état d'axiome en théorie; mais il reste à faire accepter les moyens d'établir pratiquement une contribution simple ou unique qui soit en rapport exact avec les facultés de chaque particulier, en évitant de la part du pouvoir une inquisition odieuse et inefficace ou en obtenant du contribuable une déclaration franche et loyale. L'assiette normale de l'impôt ne pourra être atteinte que lorsque les intéressés (gouvernements et contribuables) ne pourront plus nier la légitimité des analyses économiques qui indiquent sur quels points l'impôt doit frapper, et lorsque les modes d'information statistiques auront atteint une perfection que nous soupçonnons à peine.

L'art et la science des finances marcheront vers ce progrès par la vulgarisation des vérités économiques, des saines notions en matière d'impôts et de finances, et par le perfectionnement des mœurs publiques, qui feront de plus en plus participer le contribuable au vote, à la répartition et à la surveillance de l'emploi des impôts.

L'expérience, recommencée il y a près de vingt ans en Angleterre, par sir Robert Peel, sur l'impô-

du revenu et l'expérience de quelques États d'Allemagne, doit puissamment contribuer à faire avancer cette question. L'impôt général sur le revenu, directement assis sur le revenu ou indirectement sur le capital, semble être l'impôt unique en germe, et devoir successivement se substituer aux impôts indirects les plus vexatoires ; aux Octrois, par exemple, et aux Douanes, etc.

Mais il paraît en outre difficile qu'avec un impôt simple les recettes des États atteignent un chiffre élevé. L'établissement de ce système de contributions sera donc parallèle d'une part à la limitation des dépenses publiques correspondant à la limitation rationnelle de la centralisation et de l'action gouvernementale, et d'autre part à la diminution dans les armements de terre et de mer que la politique *économique* doit produire tôt ou tard[1].

Eugène Daire a justement remarqué que « l'établissement de l'impôt unique créerait contre la prodigalité des gouvernements la seule barrière qui puisse y apporter une résistance efficace, savoir, l'intérêt personnel des classes supérieures de la société, qui, si elles étaient sérieusement atteintes par l'impôt, en surveilleraient toujours l'emploi avec sollicitude, et ne lui laisseraient jamais prendre d'autres di-

[1] Voir, dans les œuvres de Bastiat, l'opuscule intitulé : *Le Budget républicain.*

rections que celle réclamée par le besoin réel de l'État[1]. »

Les paroles suivantes, d'un brillant publiciste contemporain, se rapportent parfaitement à l'impôt simple :

« L'impôt direct, s'il est brutal, a du moins le mérite de la franchise; il réclame une somme, il éveille dans l'esprit de celui qui la paye le désir de savoir ce que cette somme représente. Si c'est une guerre, on la discute ; un embellissement municipal, on en agite l'urgence. L'impôt direct est ainsi un mode d'opinion. Chacun sait ou cherche à savoir à quel prix il est citoyen d'un État ou d'une ville. Un contrôle général naît de cette disposition des esprits[2]. »

Ajoutons : qu'avec l'impôt simple et les budgets restreints, les emplois publics sont moins nombreux; que les mauvais effets du fonctionarisme, de la réglementation et de la bureaucratie sur les affaires du pays et sur les esprits sont amoindris.

Si donc la théorie conduit à l'Unité de l'impôt, et dans ce but à la simplicité de l'impôt, c'est-à-dire à la diminution des taxes multiples, les financiers

[1] Voir plus loin ce qui est dit sur la discussion et le vote de l'impôt, chap. XXI.

[2] L. Reybaud, Notice sur Léon Faucher, *Revue des Deux Mondes*, 15 mai 1861.

progressistes peuvent aussi conclure, avec un ancien ministre des finances économiste, M. Hippolyte Passy, que « la simplicité en matière de taxation doit être recherchée avec soin. »

M. Passy ajoute cependant : « Elle n'est pas le seul but auquel il faille viser, et, suivant toute apparence, l'unité de l'impôt demeurera un idéal, dont on pourra se rapprocher, mais sans pouvoir l'atteindre et le réaliser complétement [1]. »

Mais en réalité, bien que la pratique ne puisse faire table rase des faits existants, le progrès s'accomplit théoriquement et pratiquement vers la simplification, vers un système de contribution dont l'idéal est l'impôt unique [2].

Il faut toutefois s'attendre à ce que les pouvoirs publics emploiront longtemps encore l'impôt multiple pour recueillir les sommes qui leur sont nécessaires, afin d'atteindre tous les revenus, et sauf à les atteindre plutôt deux fois et même trois fois qu'une.

Au sujet de l'impôt unique, simple ou multiple,

[1] *Dict. de l'Économie politique*, art. Impot.

[2] M. Figuerola, député aux Cortès, disait l'an dernier au Congrès de l'Impôt, réuni à Lausanne, qu'en Espagne on comptait avant 1855 plus de deux cents impôts différents, qui se trouvent maintenant réduits à quatorze ou quinze. — Aux chiffres près, la marche est la même dans tous les pays.

— de l'impôt sur le capital et l'impôt sur le revenu, il a été fait une confusion qui a jeté du trouble dans toutes les discussions.

On a eu tort de dire *l'impôt sur le capital;* il eût mieux valu dire l'impôt sur *la terre et les capitaux*, ou sur les *propriétés*, comme a dit M. de Parieu, parce que, en effet, on comprend par capital toutes les propriétés, tous les capitaux, les terres et les constructions. — On voit par là que l'impôt sur le capital est l'impôt simplifié, mais que ce n'est pas, à proprement parler, l'impôt unique.

La formule : *impôt sur le revenu*, est plus exacte ; mais celle d'*impôt sur les revenus* l'eût été davantage, car il y a en fait des revenus de différentes natures. (V. p. 60.) Toutefois on comprend que les taxes sur ces revenus puissent se résumer plus facilement en une seule catégorie.

Donc, quand on parle de la multiplicité des impôts, l'esprit se reporte aux systèmes de contributions en vigueur, comprenant : de nombreuses taxes indirectes sur les Consommations, — des taxes sur les Contrats, — des taxes très-diverses sur les Propriétés et les Capitaux, et encore la taxe spécialement assise sur les Revenus.

En parlant de l'impôt simplifié on comprend plus particulièrement ces deux dernières catégories d'im-

pôts se résumant en un impôt général sur les Propriétés et le Revenu[1].

Quand on parle de l'impôt unique, l'esprit se représente plus particulièrement un impôt général sur les Revenus totalisés.

II. De l'Impôt Fixe, — Proportionnel — ou Progressif.

L'impôt, outre les diverses classifications que nous venons d'examiner, peut être établi selon trois systèmes arithmétiques différents.

Il peut être *Fixe*, — *Proportionnel* — ou *Progressif*.

L'examen de ces trois bases est un des éléments de la question générale de la détermination de la justice en matières de taxes[2].

[1] C'est de cet impôt que M. de Parieu a dit, dans son *Histoire des impôts généraux sur la propriété et le revenu* :

« L'impôt général sur le capital ou sur le revenu, par la base même sur laquelle il repose, a une tendance tout à la fois plus simple, plus générale et plus juste. Il se propose de dépasser le signe, souvent arbitraire, pour atteindre en réalité la fortune du contribuable. Son objet relatif est de frapper directement les biens et revenus de toute nature et de toute origine, non dans leur produit brut, mais dans leur produit net et utile. » (E. de Parieu.)

[2] V. chap. v, § 3.

L'Impôt fixe.

L'*impôt fixe* consiste dans une somme égale payée par chaque contribuable, fixée à tant par personne ou par chose.

Il n'est pas nécessaire d'insister beaucoup pour montrer les causes d'inégalité qui se trouvent dans ce système. — Soit une contribution de *un* sur l'étendue de la Terre, et sur des terres de différentes qualités, produisant : la première, *huit;* la seconde, *six;* la troisième, *cinq;* l'impôt demandera un *huitième* du revenu à la terre la plus féconde, un *sixième* à celle qui l'est un peu moins, enfin un *cinquième* à celle qui l'est encore moins.

Qualité des terres	1re	2e	3e
Produit des terres. . .	8	6	5
Impôt fixe	1	1	1
Proportion	1/8	1/6	1/5

En pareil cas, l'impôt ne semble-t-il pas établi en sens inverse de ce qu'il devait être?

Au lieu d'une terre, on peut supposer d'autres instruments de production, des capitaux de même

importance ou des quantités égales de travail appliqués à des branches d'industrie d'une productivité différente, ou encore des produits de qualités différentes : la conclusion sera la même. Il y a, par exemple, injustice à demander une *Capitation* égale de dix francs à l'ouvrier qui gagne mille francs et à l'artiste ou au médecin qui se fait soixante mille livres de rente ; à prélever un octroi de cinquante francs sur l'hectolitre de vin qui vaut vingt-cinq francs comme sur celui qui en vaut cinq cents.

D'où il appert que l'impôt fixe ou égal pour tous n'est pas conforme au principe de la justice distributive ou de la vraie égalité devant le fisc.

On dit souvent : l'impôt *fixe*, par opposition à l'impôt *arbitraire*, pour désigner l'impôt *fixé* à l'avance, certain, défini par le législateur, mettant le contribuable à l'abri des spoliations des agents du fisc ; mais, dans ce cas, la formule, on le voit, désigne un tout autre ordre d'idées.

La variabilité de la valeur en général et de la valeur numéraire, qui complique les recherches de l'économie politique, entache encore la répartition des impôts fixes d'une assez grande inégalité. Quand la législature a établi une taxe de dix francs, par exemple, cette taxe ne peut peser et en fait elle ne pèse pas de la même façon sur tous les contribuables,

dix francs ayant une valeur différente, suivant les localités où on les prélève.

Il y a à cet égard deux observations à faire : la première, c'est qu'il est à peu près impossible de combiner une échelle de droits capable de contrebalancer l'inégalité provenant de la variabilité de la valeur de la monnaie ; la seconde, que, par suite de l'amélioration des voies de communication, on voit diminuer l'amplitude des oscillations de la valeur de toutes choses au sein d'une même contrée.

Cette observation s'applique à tous les impôts en particulier et aux deux catégories qui suivent en général.

L'Impôt proportionnel.

L'*impôt proportionnel* est celui qui est exigé, soit en proportion de la valeur de la chose imposée, soit plus généralement en proportion de la fortune des contribuables.

Si par exemple, au taux de dix pour cent, un revenu de mille francs, paye cent francs, si un revenu de cent mille francs paye dix mille francs, — et s'il reste au propriétaire du premier neuf cents francs et quatre-vingt dix mille francs au propriétaire du second, c'est l'impôt proportionnel, — l'impôt le plus généralement en vigueur, celui que le

législateur stipule devoir être payé, — *selon* ou *en proportion* ou bien encore *en raison* des facultés ou de la fortune du contribuable.

Cet impôt est plus conforme à l'équité que le précédent; il suit mieux l'inégalité des fortunes; mais il ne satisfait pas cependant à toutes les conditions de la justice.

Il faut remarquer, en effet, que la proportionnalité ne peut pas être établie avec la fortune réelle, mais seulement avec certains signes plus ou moins fidèles de cette fortune.

C'est d'autre part le propre de diverses taxes assises sur une base proportionnelle de prendre peu à peu le caractère d'impôt fixe et d'avoir les inconvénients signalés ci-dessus.

Soit pour exemple trois Terres produisant :

LA PREMIÈRE.	LA DEUXIÈME.	LA TROISIÈME.
4	**8**	**12**

si elles sont taxées proportionnellement à un quart, elles donneront au fisc :

1	2	3

Mais si le revenu de ces terres vient à varier comme suit :

8	**12**	**12**

l'impôt sera de

1/8	1/6	1/4

résultat tout à fait improportionnel et injuste.

En le supposant exactement proportionnel de fait, comme il l'est d'intention, il constitue une charge plus sensible pour les fortunes petites ou médiocres que pour les grandes. Un contribuable qui a vingt mille francs de revenu est moins privé par un prélèvement de deux mille francs que ne l'est un contribuable qui a dix mille francs et qui paye mille francs, et celui-ci l'est moins que le contribuable ayant mille francs de revenu et payant cent francs; — et cela en échange d'une protection et d'autres avantages sociaux moins grands.

L'Impôt progressif proprement dit. — L'Impôt en proportion progressive limitée.

Il y a deux manières d'entendre l'*Impôt progressif*, formule dont le sens a été compromis par les exagérations des écoles excentriques et des partis politiques : une mauvaise, irrationnelle, absurde, et une que nous croyons bonne; — et c'est à l'aide d'une distinction que dans cette question comme dans beaucoup d'autres, on arrive à la vérité.

En général, l'impôt est progressif quand il s'accroît avec l'importance de la base imposable plus rapidement qu'en proportion, c'est-à-dire en proportion progressive.

Mais on peut le concevoir en progression rapide et

illimitée — ou en proportion lentement progressive limitée à un taux modéré.

C'est au premier système que s'adressent toutes les objections que l'on trouve dans les écrivains qui ont combattu l'impôt progressif; à savoir que c'est un impôt spoliateur, tendant à l'absorption des grandes fortunes par l'État, au nivellement des conditions, à la division des propriétés, à la répression du luxe, au découragement de l'épargne et du travail, à l'émigration des capitaux, à la dépression de l'industrie et de la richesse tant publique que privée, etc.

Quelques écoles socialistes, des hommes de parti ou des moralistes inintelligents ont pu songer à un impôt progressif illimité, comme un moyen politique, soit pour faire rentrer les héritages en ligne collatérale dans le domaine de l'État, soit même pour supprimer la propriété individuelle, soit simplement pour contenir le luxe[1] et l'accumulation des capitaux dans de certaines bornes.

Mais ce système ne mérite pas qu'on s'y arrête, et c'est en vérité se donner un thème facile que de le combattre.

L'impôt progressif, seul rationnel et sérieux, est celui qui, nous le répétons, ne s'accroît pas d'une manière illimitée, — celui qui s'arrête à une limite

[1] V. à la Table alphabétique des matières pour l'impôt sur le luxe.

modérée, — qui se perçoit en vertu d'un tarif de droits lentement progressifs, — et sans pouvoir dépasser une petite partie du revenu.

Ce serait par exemple, l'impôt qui demanderait zéro à un revenu de 500 francs ou tout autre minimum ; un faible *tantième* à un revenu de 600 ; ce tantième, et ce qu'on appelle la *raison* en arithmétique[1], à un revenu de 700 ; ce tantième, plus deux fois la raison, à un revenu de 800, etc.

Peut-on faire à ce système les objections que nous venons d'énoncer ?

Non, puisqu'il ne doit jamais s'agir que d'une échelle dressée avec de faibles tantièmes, d'un impôt *modéré* et *limité*, qui ne dépasserait pas 5 ou 10 pour 100 du revenu, par exemple ; de sorte que les termes de la proportion progressive varieraient entre zéro et cinq ou dix par cent. Car sans cela, l'impôt progressif, — ressemblant d'ailleurs à tous les impôts élevés, — empêcherait l'épargne et la formation du capital ou provoquerait son émigration.

Il n'y a eu, répétons-le, que les niveleurs à la Babeuf, ou les auteurs des systèmes tendant à l'anéantissement de la propriété individuelle et à sa

[1] V. les Progressions dans les ouvrages d'arithmétique, et notre *Traité complet d'arithmétique théorique et appliquée*, chap. XXXV.

transformation en propriété collective, qui aient pu songer à des taux de progression indéfinie.

L'impôt peut être progressif sans être spoliateur; et il l'est en fait : — on pratique ce système dans quelques États d'Allemagne où on le paye sans répugnance; — en France, Paris et d'autres villes perçoivent l'impôt des loyers en vertu d'un tarif progressif; — et l'income-tax en Angleterre est assis sur une échelle légèrement progressive. — Un tarif gradué sur les successions est aussi à de certains égards un tarif progressif, etc.

L'impôt idéal vraiment légitime, vraiment rationnel, est celui qui équivaut exactement aux avantages que le contribuable retire de la société et surtout à la valeur de la sécurité qui lui est garantie. Or, la question est de savoir si ceux qui ont de forts revenus et une belle situation dans la société ne sont pas protégés plus que *proportionnellement* à leur fortune. Si on trouvait que les citoyens plus aisés sont protégés progressivement, c'est-à-dire que la protection qu'ils reçoivent est plus que proportionnelle à leur avoir physique et moral, ils devraient contribuer plus que proportionnellement : alors la légitimité de l'impôt progressif ne saurait être combattue, et la difficulté ne serait plus que dans les moyens d'application. Dans ce cas, toutes les ré-

formes financières devraient tendre à établir une proportion progressive, si je puis dire, plus juste et plus équitable que l'égalité de l'impôt, qui n'est la plupart du temps qu'une monstrueuse inégalité ; — encore plus juste et plus équitable que la simple proportion (souvent improportionnelle en fait), et qui ne serait pas exactement correspondante à la quantité de sécurité et d'autres avantages sociaux garantis au contribuable. — Quand il s'agit de dépenses publiques autres que celles de la sécurité, quand il s'agit de dépenses de luxe, d'agrément, etc., ne semble-t-il pas légitime que le riche doive payer plus largement que le pauvre, le citadin plus que le campagnard ?

Il est possible, on le voit, de ne pas tomber dans l'absurde quand on parle d'impôt progressif. Car il ne peut sérieusement être question, répétons-le, que d'une *progression limitée*, c'est-à-dire, d'un *impôt modéré*, qui ne dépasse pas une faible partie du revenu.

On ne peut donc argumenter contre l'impôt progressif de l'excès auquel il peut atteindre, — ni de son influence, en ce cas, sur le travail et l'épargne qu'il découragerait, — par cette raison qu'on peut faire le même reproche à tous les impôts exagérés, et par cette autre raison qu'il faut toujours partir du principe de l'impôt modéré, — seul principe scientifique.

A cet égard, M. du Puynode combat l'impôt pro-

gressif, en disant qu'il ne serait possible que chez un peuple dans l'enfance, où les besoins de l'État sont peu nombreux. Mais cet économiste, n'a pas pris garde qu'il argumentait contre son opinion, puisqu'il réclame lui-même la simplification des fonctions de l'État, c'est-à-dire, la restriction des besoins publics[1].

Le même auteur reproche à l'impôt progressif de conduire à l'unité de taxes et à l'assiette sur le revenu. Le reproche est mérité, si l'on démontre que la science financière ne doit pas prendre pour idéal l'impôt unique, et que l'impôt ne doit pas être assis sur le revenu[2].

Ajoutons que le mode progressif semble ne pouvoir être employé qu'avec l'impôt direct, qui nous paraît, ainsi qu'à M. du Puynode, devoir être préféré. — L'impôt indirect ne se prête pas, par sa nature, à ce mode de perception. En fait, il est le plus souvent *progressif à rebours* sur le peuple, comparativement à un impôt strictement proportionnel. Un homme qui jouit de cent mille francs de revenu ne consomme pas cent fois plus de sel, de tabac ou de sucre, ne paye pas cent fois plus l'impôt que celui qui a mille francs de revenu; la charge, en ce cas, n'est pas même proportionnelle.

[1] L'*Administration des finances en* 1848, 1849, p. 69; et *de la Monnaie, du Crédit et de l'Impôt*, p. 93.

[2] V. plus haut, § 4.

Une autre observation à faire, c'est que le mode progressif convient de préférence aux impôts généraux sur la propriété et le revenu, et qu'il serait d'une application plus facile avec l'impôt assis sur le revenu qu'avec l'impôt assis sur le capital.

La distinction que nous venons d'établir entre l'impôt progressif rationnel et l'impôt progressif absurde est fondamentale ; et c'est pour ne pas l'avoir faite que la plupart des objections portent à faux.

L'impôt progressif a été tellement compromis par les exagérations de quelques-uns de ses partisans et de ses adversaires que nous éprouvons le besoin de dire en finissant que Montesquieu, Adam Smith, Condorcet, J. B. Say, et à quelques égards Rossi, se sont prononcés en faveur de ce genre de contribution, dont la légitimité reste cependant à l'état de problème pour beaucoup de bons esprits[1].

III. Influence des tarifs sur les recettes.

L'expérience prouve tous les jours davantage que l'impôt, en élevant les prix, comprime la consommation en raison directe de l'élévation de son taux ; et que tout abaissement de taxes, en laissant prendre plus d'essor à la consommation, augmente le revenu

[1] V. une note finale sur l'Impôt progressif.

du fisc, au point que la réunion d'une infinité de petits droits fait une somme double, triple, quadruple, etc. de celle qui provenait des droits élevés; d'où ce principe économique en même temps que fiscal — *que des droits modérés sont plus productifs que des droits élevés.*

Déjà des financiers habiles ont employé le procédé du dégrèvement pour augmenter les recettes du Trésor public. Nous n'en citerons pour preuves que les résultats de Huskisson, il y a plus de trente ans, et ceux qu'a donnés la réforme de sir Robert Peel sous nos yeux[1].

« Les gouvernements du continent, disait Huskisson, ne savent pas combien est savante et commode la politique qui augmente le revenu public par la réduction des taxes, et combien ils auraient à gagner s'ils laissaient aux peuples plus de latitude pour commercer avec leurs voisins. »

Cela est encore vrai de nos jours.

Lorsque les sucres payaient, en entrant en Angleterre, 1 schelling en venant des colonies, 1 schelling 6 deniers en venant de l'Inde et 2 schellings 6 de-

[1] Séance du parlement du 25 mars 1825. V. quelques détails sur la réforme financière de Huskisson dans un écrit de D. L. Rodet, *du Commerce extérieur*, in-8°, 1825, p. 68, et dans une note finale.

niers en venant des pays étrangers, on n'en consommait (de 1820 à 1824) que 7 à 8 millions de livres, et le fisc ne touchait que 3 à 4 cent mille livres sterling. En 1825, les droits ayant été abaissés, sur la proposition de Huskisson, à six deniers pour les sucres des colonies, à 9 deniers pour les sucres des Indes, et à 1 schelling 3 deniers pour les sucres étrangers, la consommation tripla en quelques années et le revenu du trésor doubla, comme on peut le voir par les chiffres suivants :

	CONSOMMATION.		REVENU DU FISC.	
1824	8,2 millions	de liv. poids.	420,000	liv. sterl.
1825	11,0	—	315,000	—
1828	17,1	—	440,000	—
1830	22,6	—	579,000	—
1840	28,7	—	922,000	—

Dans l'espace de quatre ans, de 1842 à 1846, Robert Peel a successivement effectué des réductions de taxes et de droits pour 7 millions de livres et 1/2 (188 millions de francs), et néanmoins il pouvait annoncer avec fierté à ses électeurs de Tamworth que le revenu ordinaire de l'année (finissant au 5 juillet 1847) avait considérablement excédé le revenu ordinaire (dérivé des mêmes sources) de l'année financière qui avait précédé son entrée au pouvoir.

Le revenu total provenant de la douane anglaise était, en 1842, de 18,2 millions sterling (459 millions

de francs environ). De cette époque à la fin de 1850, il a été supprimé pour 8,8 millions sterling de taxes (8,826,128 livres, 222 millions de francs), et nonobstant ces réductions, le revenu de la douane s'élevait en 1853 à 20,9 millions sterling, ou 528 millions de francs[1].

Un résultat analogue a été obtenu par Robert Peel, par suite des réductions des droits d'excise (contributions indirectes). Dans l'année finissant au 5 janvier 1842, l'accise donnait 13,678,000 livres sterling, et en 1851, 14,235,000 livres sterling; — malgré la suppression (en 1845) du droit sur les ventes à l'encan produisant 281,280 livres sterling, et celle (en 1850) du droit sur les briques produisant 456,000 livres sterling; — malgré deux réductions en (1844 et 1855) des droits sur le verre produisant 669,000 livres sterling.

Nous venons de citer deux grandes expériences, mais partout les mêmes causes ont été suivies des mêmes effets.

Avant 1839, avant la réforme radicale du tarif postal dont M. Rowland-Hill a été le promoteur en Angleterre, et par suite de laquelle le port de lettre a été réduit d'une moyenne de 85 centimes à 10 1/2 centimes (1 penny), le revenu net des postes s'élevait

[1] La livre sterling calculée à 25 fr. 1/4.

à 1,659,000 livres sterling. En 1857, le revenu net des postes avait déjà atteint le chiffre de 1,315,000 livres ; il n'avait été que de 500,000 livres en 1841, la première année de la réforme.

En 1775, Turgot réduisit de moitié le droit d'entrée et de halle sur la marée qui se débitait à Paris, et la recette resta la même.

En 1778, le gouvernement espagnol adopta un tarif plus libéral pour ses colonies, et en treize ans le revenu brut des provinces du Mexique seules s'était accru de 560 millions de francs.

Le marquis de Landsdowne écrivait à l'abbé Morellet en 1785 : « La diminution des droits sur le thé a eu des suites si avantageuses qu'elles ont dépassé nos espérances. Les ventes ont augmenté de 5 millions de livres (poids) à 12 millions malgré beaucoup de circonstances défavorables ; mais, outre cet avantage, nous avons retiré de cette opération celui d'affaiblir tellement la contrebande, que le revenu public se trouve augmenté à un degré dont tout le monde est étonné. »

En 1804, le gouvernement anglais, devenu moins intelligent, voulut augmenter de 20 0/0 les droits sur les sucres, pour accroître le revenu qui était de 2,778,000 livres sterling, et qui loin d'augmenter de 20 0/0, descendit à 2,537,000, en diminuant de 8 0/0.

CHAPITRE VIII

CLASSIFICATION ET NOMENCLATURE DES IMPOTS

I. Catégories générales. — II. Liste des Impôts directs ou soi-disant tels. — III. Liste des Impôts soi-disant indirects ou de Consommation. — IV. Liste des Impôts sur le Capital et sur le Revenu. — V. Impôts additionnels. — Impôts non portés au Budget. — Impôts Latents.

I. Catégories générales.

De l'examen dans lequel nous sommes entré, il résulte que les impôts peuvent être classés :

1° En impôts *directs* et en impôts *indirects*, au point de vue de leur assiette, par rapport à ceux à qui on les demande ou qui sont censés les supporter ;

La plupart des impôts indirects sont aussi dits impôts *de Consommation*, — et quelques-uns impôts *de luxe* ou *sur le luxe* ; — quelques impôts directs formant le groupe des impôts *sur les actes* ou *contrats ;*

2° En impôts *personnels* ou sur les personnes, et

en impôts *réels* ou sur les choses, selon la base de la taxation ;

3° En impôts *sur le capital* ou *sur le revenu* également, selon la base de la taxation ;

4° En impôts de *répartition* et en impôts de *quotité*, selon leur mode de perception ;

5° En impôts indirects proprement dits ou en *monopoles* financiers, selon le mode de perception ;

6° En impôts *Fixes*, *Proportionnels* ou *Progressifs*, selon la base arithmétique de tarification.

7° En impôts *à répercussion* ou *sans répercussion*, selon leurs effets d'incidence.

On peut faire d'autres classifications à divers points de vue. M. E. de Parieu établit cinq catégories[1] :

Les impôts sur les Personnes ou Capitations ;

Les impôts sur la Possession des capitaux et revenus

Les impôts sur les Jouissances ;

Les impôts sur les Consommations ;

Les impôts sur les Actes, perçus par voie d'enregistrement et du timbre;

Sans chercher à séparer l'impôt sur le capital de l'impôt sur le revenu, et en faisant au contraire une distinction assez difficile entre les jouissances et les consommations.

[1] Études sur le système d'impôt, *Journal des Économistes*, septembre 1857.

M. Hoffmann[1] fait deux grandes classes :

Celle des impôts atteignant les relations permanentes, comme l'existence, la possession, la jouissance durable d'un objet ;

Celle des impôts atteignant les relations accidentelles, comme les consommations, les mutations, les actes passagers;

En rentrant à divers égards dans les deux catégories, mal nommées, des impôts directs et indirects, et comprenant dans la première les capitations et les impôts sur les jouissances de M. de Parieu, et dans la seconde les impôts sur les actes.

Voici maintenant un essai de classification des impôts les plus habituels sous les rubriques usuelles d'impôts directs et indirects ou de consommation, impôts que nous essayerons ensuite de distinguer en impôts sur le Capital et sur le Revenu[2].

Remarquons que cette classification, comme toutes les autres, ne peut rien avoir d'absolu, et que plusieurs impôts peuvent faire partie de catégories différentes ou appartenir à des catégories *mixtes*.

[1] *Die Lehre von der Steuern*, Berlin, 1840; cité par M. de Parieu, dans l'article ci-dessus mentionné.

[2] Dans des pays où l'impôt est voté par les chambres, la nomenclature des impôts se trouve généralement tous les ans dans l'acte législatif qui fixe le budget des recettes.

II. Liste des Impôts directs ou soi-disant tels.

a. Les impôts sur les *Personnes* :

La contribution Personnelle ; — l'ancienne Taille personnelle, l'ancienne Capitation sur les roturiers[1] ; — le droit de Passe-port ; — le Service militaire[2] ; — les Prestations en nature et autres ; — l'ancienne Corvée ; — l'ancien Fouage ou capitation par fouaille ou feu ou famille ; — L'impôt du Sel et celui de Mouture ou sur le Pain à de certains égards.

b. L'impôt sur la *Terre* ou impôt *foncier* (anciennement la Taille réelle ou simplement la Taille[3]), par opposition à l'impôt (*mobilier*) sur toute va-

[1] Le *karatch* imposé aux rayas ou chrétiens par le gouvernement turc, l'impôt sur les juifs en différents pays d'Europe.

[2] Comprenant l'inscription maritime en vertu de laquelle les populations des côtes sont toute leur vie exposées à être appelées sous les drapeaux.

[3] Dans l'ancien régime, l'impôt direct sur les biens et les personnes des roturiers s'appelait la *Taille*. Cette expression, conserservée dans quelques localités pour désigner l'impôt en général, vient sans doute des morceaux de bois sur lesquels le percepteur pratiquait des entailles pour indiquer les payements, et semblables à ceux qui servent encore de nos jours entre les boulangers et leurs pratiques.

leur immobilière, et comprenant la redevance des Mines.

c. L'impôt sur les *Maisons* — et les *Coustructions :* Sur les Portes et Fenêtres ; — sur les Cheminées, etc.

d. L'impôt sur les *Animaux*, — sur le Bétail, — sur les *Esclaves* (l'obroc en Russie) considérés comme instruments de travail et signes de propriété.

e. L'impôt sur les *Professions* ou sur l'*Industrie*, — sur les *Profits et les Salaires :* — La patente, — les anciens droits des Maîtrises et Jurandes.

f. L'impôt sur le *Mobilier* d'après le loyer ou le mobilier.

g. L'impôt (autre que celui du timbre), sur les *Valeurs industrielles*, — sur les Actions ou Obligations d'entreprises diverses, — sur les Rentes publiques, les Créances, etc.

h. Les impôts sur les *Actes*, contrats ou transactions de la vie civile et commerciale (quelques-uns ne rentrant qu'indirectement dans cette catégorie et pouvant aussi faire partie de la catégorie suivante), comprenant :

i. L'impôt sur les mutations ou transmissions de biens par Succession, — Donation, — Échange ou Vente, ou Prêt comprenant les droits d'*Hypothèque*, de *Greffe* et d'*Enregistrement* (anciennement *Insinuation*, *droit de contrôle*, etc.) perçus

à l'occasion de l'inscription des contrats concernant les propriétés sur un registre public.

j. L'impôt du *Timbre* sur les actes et papiers de transactions civiles et commerciales, — sur Billets, Lettres de change, Actions, Obligations, — sur Publications périodiques, Avis, Prospectus, Circulaires, etc.

k. Les Amendes et les Confiscations, les frais de poursuites, etc.

III. Liste des Impôts soi-disant indirects ou de Consommation.

Cette catégorie peut se subdiviser en impôts de Consommation proprement dits, — en Droits de douanes, — en Octrois, — et en Divers.

Premier groupe.

a. Les Impôts perçus sur les *Produits* au lieu de fabrication, — ou au moment de circuler ou pendant la circulation, — ou chez le marchand:

Tels sont les droits d'*Accise* (*excise*) en Angleterre; — les *Contributions indirectes* en France (anciens *Aides* et *Gabelles*[1], et plus tard, sous le premier Empire, *Droits réunis*), comprenant :

[1] Le mot *aide* signifiait d'abord tout subside temporaire, et en dernier lieu les droits d'accise et d'octroi.

Celui de *Gabelles*, vient du latin *gabella*, plus anciennement

Les impôts sur les Boissons (vins, alcools, bières, etc.), sous diverses formes (Licences, etc.) — sur les Sels indigènes, — sur le Sucre indigène (en France) ; — sur la Mouture et sur le Pain, etc. (à Rome, en Prusse) ; — sur les verres et les briques (en Angleterre), supprimés par Robert Peel, etc.; — L'ancienne *bolla* espagnole sur les manufactures, abolie par le ministre Campomanès à la fin du dernier siècle.

b. Les anciens *Vingtièmes* sur la vente des denrées, établi en France en 1640 et imité de *l'alcabala* des Espagnols.

Deuxième groupe.

c. Les impôts perçus par voie de *Monopole financier* sur le commerce ou la fabrication ;

Tels en France : les impôts sur le Tabac, sur la Poudre et les Capsules, sur le Salpêtre, sur les cartes à jouer [1], perçus par régie.

Troisième et quatrième groupe.

d. Les droits sur les *Produits* à l'entrée et à la sortie

appliqué à toute imposition publique, comme aujourd'hui en Italie, ou bien de l'hébreu *gab* qui a la même signification, ou bien du saxon *gabel* qui signifie tribut. Avant la révolution de 89, le mot gabelle désignait plus particulièrement le droit sur le sel.

[1] Un des impôts les plus anciens en France.

des frontières de l'État ou des barrières de la ville, c'est-à-dire les séries de droits nombreux, compris sous les noms de *droits de Douane*[1] et d'*Octrois*, — les droits de Douane comprenant les *droits de Navigation*, *de Transit*, etc.

Impôts divers appartenant plus ou moins aux catégories précédentes.

Les bénéfices de la Loterie; — une partie des droits de Poste; — la redevance pour la marque de l'or et de l'argent (droit de contrôle ou de garantie); — l'impôt sur les voitures; — sur les places des voyageurs dans les voitures publiques;

Divers impôts qui, selon leur nature, peuvent être considérés comme *impôts somptuaires*, c'est-à-dire, *de luxe* ou *sur le luxe*[2], tels que les droits sur — les Spectacles, les Chiens, les Chevaux et Voitures de luxe, les Domestiques, les Armoiries, etc.

Ces impôts et d'autres ont un but répressif, tels que ceux — sur les Célibataires chez les Romains, sur les Chiens, — sur les Boissons spiritueuses, — sur les Brevets[3], — sur les Prostituées[4], etc.

[1] Anciennes Traites foraines et Traites provinciales, — anciens droits de circulation, de Traite ou de trajet.

[2] *V.* chap. XI, § 6.

[3] Les inventeurs sont par le fait mis à l'amende!

[4] A existé en divers pays : en France, de nos jours; à Avignon, sous le gouvernement des papes.

Parmi ces divers impôts, celui du timbre sur les publications, les droits de douane et de transit, ceux sur les places de voitures publiques, ceux sur les lettres (s'ils sont fiscaux et dépassent le prix rationnel du port) constituent une catégorie d'*impôts sur* ou *contre les communications* ou *la circulation*.

IV. Liste des Impôts assis sur le Capital et l'Instrument de travail, ou sur le Revenu.

Impôts sur le Capital.

En général les impôts directs peuvent être considérés comme assis sur le Capital ou sur l'Instrument de travail :

a. Les impôts sur les Personnes, ou sur les Facultés qui sont le premier instrument de travail ;

b. Les impôts sur les Terres ;

c. Les impôts sur les Constructions (sur les portes et fenêtres), etc. ;

d. Les impôts sur les Ventes, les Successions, les Donations (impôts sur le capital à double titre, puisqu'ils prennent une partie du capital) ;

e. Les impôts sur les Valeurs industrielles ;

f. Les impôts sur les Créances et sur les Rentes ou fonds publics.

g. Les impôts sur le Mobilier ou sur le Loyer des habitations.

UNIV. OF

h. Les impôts sur les Professions ou sur l'Industrie (la patente[1]).

i. L'impôt de prestation en nature (travail de l'homme seul ou avec charrette, cheval, etc.).

Impôts assis sur le Revenu.

a. L'ancienne Dîme ou dîme agricole payée au clergé sur les produits de la terre[2],

b. L'impôt sur le Revenu proprement dit, — *Income-tax* des Anglais ; *Einkomen stauer* des Allemands ;

c. L'impôt foncier ;

d. L'impôt direct sur les Profits ;

e. L'impôt direct sur les Salaires ;

f. L'impôt sur le mobilier et le loyer des habitations;

g. D'une manière détournée tous les impôts de consommation, qui sont aussi des impôts sur les salaires;

h. Les impôts sur les rentes publiques et les diverses créances, pouvant aussi appartenir à la catégorie précédente.

[1] La patente pourrait aussi faire partie de la catégorie suivante ; mais nous la mettons ici, sur l'observation de M. David, du Gers, que cet impôt est fixé d'après le capital nécessaire au commerce des contribuables (*Journal des Économistes*, mai 1850.).

[2] La dîme saladine établie par Philippe-Auguste, longtemps maintenue par ses successeurs, pour les frais des Croisades.

V. Impôts additionnels.

Quand on parle des impôts publics, on ne comprend souvent que les contributions destinées aux dépenses que fait le gouvernement central.

Mais pour avoir une idée positive des charges des citoyens, il faut ajouter à ces contributions celles que les Provinces, les Départements et les Communes sont autorisés à lever pour les besoins locaux. C'est à cette condition que l'étude comparative des budgets des différents peuples peut donner quelque lumière, en admettant des notions exactes sur la fécondité du sol, l'activité de l'industrie et la richesse matérielle et morale des populations.

Il faut encore tenir compte des droits accessoires additifs perçus en même temps que le principal et déguisés sous forme de fractions modestes en apparence, mais qui finissent par faire des sommes importantes et par égaler souvent la contribution proprement dite, celle qui seule est en nom, pour ne pas effrayer le contribuable.

Tels étaient jadis : le *vingtième*, le *double* et *triple vingtième*, le *quint*, le *requint*, le *sol à la livre*, etc.

Tels sont, dans les budgets actuels de la France,

les *centimes additionnels*, les *décimes* de guerre (simple et double), les *surtaxes*.

Les *centimes additionnels* ou centimes par franc sur l'une des contributions directes ou sur toutes les contributions directes, sont votés par le législateur, soit en faveur de l'État, soit en faveur des départements, soit en faveur des communes.

S'ils sont en faveur de l'État, ils sont dits *centimes généraux;* s'ils sont en faveur des départements ou des communes, ils sont dits *départementaux* ou *communaux*, et sont spécialement affectés aux dépenses ordinaires, ou à l'instruction publique, aux voies de communication, aux prisons, au cadastre, ou encore à des dépenses facultatives. D'autres sont spécifiés pour *secours* en cas de grêle, d'incendie, d'inondation, ou pour fonds de non-valeurs.

En France ce genre de contribution va croissant; pour certaines localités les centimes additionnels égalent le principal[1].

Dans cette catégorie de charges déguisées il faut encore mettre les *dixièmes*, perçus sous le nom de *décimes* de guerre, qui devaient être temporaires et qu'on a continué à percevoir pendant les quarante-

[1] En 1857, le principal des contributions indirectes s'est élevé à 264,8 millions, et avec les centimes additionnels à 438,4 millions, c'est à dire à 66 p. 100 en sus.

cinq ans de paix, après quoi de nouvelles guerres ont occasionné un double décime, soit 20 pour 100[1].

Les surtaxes sont des droits additifs pour certaines catégories de produits à titre provisoire ou définitif. Les surtaxes sur les produits étrangers ou venant par navires étrangers sont dans ce dernier cas.

Le *timbre* est un impôt de cette catégorie. On ne le compte pas généralement, mais il se glisse dans tous les frais d'actes, petits ou grands.

Ce système d'impôts déguisés est, l'expérience le démontre, plein de dangers. Les pouvoirs publics les demandent ou les autorisent facilement, car il semble que des centimes ne tirent pas à conséquence ; mais ces centimes, en progressant, ne tardent pas à équivaloir au franc, c'est-à-dire au principal, et à doubler ainsi la somme des contributions.

VI. Impôts non portés au Budget. — Impôts latents.

Il y a d'autres impôts non portés au budget qui ne sont pas les moins lourds :

Tel est, par exemple, le service militaire, qui prend plusieurs années de la vie active d'un homme, et lui impose même, suivant les pays, une servitude de

[1] Vingt pour cent, c'est le *quint*.

toute la vie, comme dans le système d'inscription maritime en France;

Telles étaient l'ancienne corvée et les autres redevances seigneuriales;

Telles sont les prestations communales, consistant en un certain nombre de journées de travail pour les routes de la commune;

Telle est l'obligation de loger les troupes en voyage;

Telles étaient anciennement en France et sont encore en Angleterre les *épices* (*sees of court*), données à la magistrature, impôt payé, comme le remarque Bentham, principalement par ceux que la loi protége le moins.

Il ne faut pas non plus oublier, comme le faisait observer J. Droz, que certaines contributions se payent non-seulement en argent, mais en *perte de temps et en vexations*.

Il y a aussi des impôts *tout à fait latents*, qui ne rapportent rien au fisc et qui n'en pèsent pas moins sur les populations.

En France, par exemple, le système de vénalité des charges, dans les professions constituées en monopoles ou offices, grève la consommation publique d'un impôt de soixante millions, qui est en partie perçu par les officiers publics ou titulaires comme intérêt et comme amortissement du prix des charges.

Tels sont encore les *prohibitions* et les *droits d'en-*

trée élevés qui empêchent la circulation des produits. Le système continental réduisit la consommation du sucre de 25 millions de kilog. à 7, et le fisc toucha en moins les droits sur 18 millions de kilog. C'est un cas d'impôt équivalant à une prohibition; mais la prohibition elle-même équivaut à un impôt. En effet, quand on empêche par une prohibition ou par un droit élevé l'entrée d'un produit dans le but de protéger la production d'un produit similaire, la plus-value de ce dernier est un impôt payé en faveur de celui qui le fabrique par tous ceux qui le consomment. Lorsque, avant la réforme de 1846, les droits élevés empêchaient le peuple anglais d'acheter des blés à l'étranger, c'était une taxe énorme (évaluée à un milliard de francs, plus ou moins, selon les années) que la masse des consommateurs payait par l'excédant du prix des vivres, excédant qui, par la hausse de la rente du sol, passait dans la poche des propriétaires ou landlords.

En général, tout bénéfice prélevé par l'effet d'un monopole ou d'un privilége abusif est un injuste déplacement de fortune, une véritable spoliation; car, normalement, équitablement, *on ne doit d'impôt qu'à l'État*, ou à la commune, — *pour un service positivement rendu et un avantage réel.*

CHAPITRE IX

NATURE, EFFETS ET INCIDENCE DES DIVERS IMPOTS LES PLUS USUELS : — IMPOTS DIRECTS

I Caractère général des Impôts directs. — II. Les Impôts sur les Personnes. — III. L'Impôt sur le Mobilier, le Loyer et les Habitations. — IV. Les Impôts sur la Terre : Impôt foncier ordinaire, et Impôt théorique sur la Rente territoriale. — V. Les Impôts sur les Constructions, sur les Portes et Fenêtres. — VI. Les Impôts sur les Professions ; — les Patentes. — VII. L'impôt général sur le Revenu. — VIII. Les Impôts sur les Profits et les Salaires.

I. Caractère général des Impôts directs.

Les impôts directs, avons-nous dit (p. 56), ont l'avantage d'être précis et déterminés, de sorte que l'on peut exactement apprécier la charge du contribuable. — Ils n'ont pas les inconvénients nombreux et notables des impôts indirects signalés au chapitre XI. — Ils ne sont pas sujets aux mêmes abus, à la même exagération, à la même fraude. — Ils sont d'une perception moins coûteuse. — Ils proportionnent mieux

la charge aux facultés contributives des citoyens, car ils sont assis sur des signes plus généraux et plus positifs des ressources individuelles. — Ils entravent moins que les impôts indirects ou que les impôts sur les actes, — la production, la circulation et le bon emploi de la richesse.

Ce qui a été dit (ch. VII, § 1) d'un système d'impôts simples s'applique aux impôts directs.

II. Les Impôts sur les Personnes : — Contribution personnelle, — Capitation, — Corvée, — Prestation, — Service militaire, Inscription maritime.

Ces impôts, connus jadis sous le nom de *capitation*, et aujourd'hui de contribution personnelle, ont l'avantage d'être très-directs et d'une application très-facile; mais ils ont l'inconvénient d'être fixes ou mal proportionnés et de frapper également les contribuables de facultés différentes.

Ils remontent à la plus haute antiquité, et on conçoit qu'ils ont dû venir tout naturellement à l'idée des premiers législateurs, car ils sont l'enfance de l'art.

Ils n'étaient généralement pas payés par les classes privilégiées, et ils étaient imposés comme signes de servitude, de roture, de sujétion, d'infériorité. — Ils vont disparaissant des budgets.

Quelquefois des impôts qui ne sont pas rangés dans cette catégorie affectent ce caractère. Tel est, par exemple, l'impôt du sel, dont chaque homme consomme à peu près la même quantité et pour lequel le fisc réclame la même somme du pauvre et de l'opulent[1].

L'ancienne corvée féodale[2], encore usitée dans quelques pays, le service militaire par voie de conscription, sont des capitations.

Dans quelques États, il y a encore des capitations qui n'atteignent que certaines classes de population : en Turquie, les raïas (chrétiens) et les juifs payent un impôt spécial à titre de bétail, le karatch. — En Russie, on perçoit une capitation sur les mâles des paysans et des classes inférieures de la bourgeoisie, sans distinction; mais la plupart des communes la répartissent d'après la fortune et le revenu des habitants. A Hambourg, les petits bourgeois et les étrangers payent des droits dont sont exempts les grands bourgeois. Ce n'est qu'en 1848 que l'Autriche a supprimé une taxe spéciale sur les juifs, considérés par tous les peuples au moyen âge comme taillables et corvéables à merci. En Angle-

[1] Il est à remarquer que quelques impôts directs agissent à la manière des indirects, et réciproquement.

[2] Si inique et si odieuse à cause de l'inégalité dans la répartition, puisque les classes supérieures n'étaient pas *corvéables*.

terre, on taxe les domestiques[1]. Les lois romaines taxaient les célibataires[2].

Les inégalités dans le passé ont fait dire à Montesquieu que l'impôt par tête est plus naturel à la servitude, et que l'impôt sur la marchandise est plus naturel à la liberté[3].

De nos jours, sauf quelques exceptions, le législateur n'admet plus d'exceptions pour la contribution personnelle; mais cet impôt est peu productif et occupe peu de place dans les budgets des peuples civilisés. S'il est proportionnel ou progressif, il prend le caractère d'impôt sur les salaires ou sur les profits, c'est-à-dire sur le revenu.

En France, la contribution personnelle consiste dans la valeur de trois journées de travail, valeur laissée à l'appréciation de chaque conseil général, entre le minimum de 50 centimes et le maximum de 1 franc 50 centimes.

Le plus dur des impôts personnels est le service militaire, justement appelé l'impôt du sang. C'est aussi le plus iniquement réparti par la conscription ou l'inscription maritime. Il n'y a aucune proportion

[1] Mais comme ce sont les maîtres qui payent, l'impôt est plutôt un impôt de consommation et de luxe.

[2] C'était un impôt répressif pour encourager le mariage.

[3] *Esprit des Lois*, liv. XIII, ch. XIV.

entre le fils d'un homme vivant de ses revenus, qui peut se racheter pour quinze cents francs et celui du pauvre cultivateur ou de l'ouvrier, indispensable à sa famille, obligé de briser sa carrière, de sacrifier sept ans de sa jeunesse, d'exposer sa santé et sa vie[1]. — L'inscription maritime qui tient l'homme des côtes toute sa vie sous le coup d'un appel plus inique encore.

A de certains égards, les impôts sur les professions peuvent prendre le caractère de capitation, comme aussi la capitation graduée, suivant la condition des contribuables, a tous les caractères de la patente (V. plus loin p. 123).

L'impôt sur les prestations pour les chemins de fer vicinaux, en France, est à la fois une taxe personnelle et une taxe sur certains instruments de travail[2].

Une capitation proportionnelle du revenu serait l'Impôt sur le revenu.

[1] « L'impôt qui fait pleurer les mères ! » disait M. Figuerola, membre des Cortès, au Congrès de l'Impôt, à Lausanne (1860). »

[2] Il consiste en un certain nombre de jours de travail avec ou sans instruments, charrette, cheval, etc., et rachetables en argent. Sur 100 prestations, un quart ou un cinquième seulement sont acquittés en argent en France.

III. L'Impôt sur le Mobilier, ou sur le Loyer et les Habitations.

Cet impôt peut être considéré à la fois comme un impôt sur le Capital et sur le Revenu, l'importance du mobilier ou de l'habitation étant prise comme mesure de la fortune et du revenu.

Mais cette mesure n'est pas toujours exacte. Cet impôt peut, d'une part, prendre le caractère d'un impôt sur le luxe, et, d'autre part, celui d'impôt improportionnel sur la profession; car il y a des professions qui, toutes choses égales d'ailleurs, exigent un mobilier plus considérable que d'autres.

Voir ce qui est dit sur l'impôt sur le revenu au § 6.

IV. Les Impôts sur la Terre. — Impôt foncier ordinaire et Impôt théorique sur la Rente du sol.

L'impôt foncier semble être le principal des impôts, le plus répandu et l'un des plus productifs, car il fournit dans divers États près du quart du revenu[1].

C'est cependant un de ceux dont il est le plus difficile d'apprécier la nature à cause de l'impossibilité

[1] Rau, *Finanzwissenschaft*, 301, note *c*.

d'évaluer exactement la productivité des terres et l'importance des revenus, et à cause de la difficulté de préciser les effets d'incidence.

Pour bien comprendre la nature de l'impôt foncier, il faut se reporter à l'analyse du revenu net de l'Industrie agricole[1], dans laquelle il y a à distinguer : le Profit industriel du cultivateur (composé de l'Intérêt du capital d'exploitation et du Bénéfice de l'entreprise), l'Intérêt du capital engagé resté apparent, l'Intérêt du capital récemment employé à l'amélioration du sol, et la *Rente* du propriétaire du Sol ou de l'emplacement sur lequel a lieu l'exploitation, — ces deux derniers éléments tendant à se confondre.

Les impôts fonciers, suivant leur nature, attaquent plus ou moins ces divers éléments. Plusieurs publicistes les appellent à tort impôts sur la Rente, dont ils font un synonyme de Revenu du propriétaire comprenant le plus souvent un profit, c'est-à-dire un intérêt et un bénéfice d'exploitation obtenus soit directement, soit par suite de conventions avec le fermier. Dans les lignes qui suivent, il faut prendre la rente dans le sens strict de l'analyse économique.

La Rente rationnelle et théorique du propriétaire foncier est de sa nature un revenu essentiellement

[1] V. Note *Traité d'Économie politique*, chap. XXX. — M. MacCulloch est d'un avis contraire.

imposable. Or, comme il est démontré que ce revenu ne fait pas forcément partie des frais de production et n'influe pas sur le prix des denrées agricoles, il s'ensuit que l'impôt sur la rente, absorbât-il la rente tout entière, aurait la faculté exceptionnelle de pouvoir être prélevé sans qu'il en résultât une influence sur le prix des denrées. Un pareil impôt serait donc, à ce point de vue, le plus inoffensif des impôts.

Mais un pareil impôt empêcherait l'incorporation nouvelle des capitaux à la terre, et deviendrait par là le plus désastreux, car il frapperait l'agriculture de langueur ; il avilirait les ressources vitales de la population et l'essor de la prospérité publique ; il découragerait l'esprit d'économie, d'amélioration et de progrès.

Le problème à résoudre, au point de vue de l'impôt, consiste donc à profiter de cette faculté si précieuse de la rente, en évitant les conséquences nuisibles, et pour cela, il faudrait pouvoir discerner dans chaque revenu agricole ce qui serait rente et ce qui serait profit, c'est-à-dire intérêt ou bénéfice, — difficulté qui n'a pas été encore résolue.

Peut-être cette solution se trouve-t elle, ainsi que l'a fait remarquer M. Wolkoff[1], dans un prélèvement

[1] Voir sa Lettre dans le *J. des Écon.*, 2e série, XI, 300. — *Opus-*

qui n'atteindrait que la partie de la rente due à des efforts oubliés ou inconnus, et qui respecterait la partie récemment créée.

Mais comme une évaluation précise de cette partie de la rente foncière, imposable sans danger pour le progrès de la richesse, est impossible, il faut se contenter d'une évaluation approximative et rester au-dessous de la valeur réelle.

Revenons à l'impôt foncier ordinaire, souvent confondu avec l'impôt sur la rente.

La fixité de l'impôt foncier a paru à Ricardo[1], et à plusieurs autres économistes, J.B. Say[2], MM. Mac-Culloch[3], Passy[4], etc., un puissant encouragement donné aux agriculteurs assurés de jouir des perfectionnements apportés au sol; mais cette pratique ne s'accorde pas avec le principe de justice qui veut l'impôt proportionnel, progressant et réglé sur la mobilité même de la richesse qu'il obtient. M. Passy fait valoir, à ce sujet, la variabilité des améliorations productives des terres, la diversité des résul-

cules sur la rente foncière, broch. in-8°, — son article sur le salaire rationnel d'après M. de Thunen, *J. des Écon.*, 2e série, X, 263, — et *Lectures d'Économie politique rationnelle*, in-18, 1861.

[1] *Principes de l'Économie politique et de l'Impôt.*

[2] *Traité*, l. III, ch. VIII.

[3] *On taxation*, 66.

[4] *Dict. d'Écon. polit.*, art. IMPÔT.

tats obtenus et l'impossibilité de les taxer équitablement.

Si l'impôt territorial est fixe, la part du revenu qu'il absorbe prend bientôt le caractère du revenu foncier de l'État qui devient copropriétaire.

S'il vient à absorber au delà de la rente foncière, c'est le profit de l'industrie du propriétaire cultivateur ou une autre partie de sa fortune qui est atteinte.

La rente est la limite extrême de l'impôt foncier; car s'il dépasse la rente, il fait cesser la culture, soit par le propriétaire, soit par le fermier.

Un impôt foncier, quand on l'établit, est une expropriation du propriétaire pour une certaine partie de son fonds; mais l'acheteur qui lui succède paye la terre en conséquence et ne subit plus l'impôt.

Dans les transmissions dont la terre est l'objet, les acheteurs et les vendeurs font la part de l'État, et l'objet de la transaction n'est plus que la partie du revenu foncier restant après le prélèvement de l'impôt.

Quand donc on veut modifier le chiffre ou la répartition, on exproprie le propriétaire, si on aggrave l'impôt, — on lui fait un cadeau, si on l'augmente. Toute tentative de *péréquation* ou d'égalisation proportionnelle entre les propriétés s'appuie, en théorie,

sur un principe de justice, qui veut qu'on proportionne la charge au revenu ; mais, en pratique, le retour à la justice ne peut se faire sans donner des profits immérités aux uns, sans faire subir aux autres des pertes également imméritées. — Nous ne mentionnerons que pour mémoire les difficultés et la lenteur des remaniements du cadastre, l'inexactitude de ses évaluations auxquelles il semble y avoir tout avantage à substituer pour l'impôt une enquête permanente sur les revenus fonciers, comme cela a lieu en Angleterre pour l'*income tax*[1].

Si nous supposons le fait accompli et la mobilité de l'impôt territorial admise dans l'application, les effets seront analogues, seulement plus difficiles à apprécier, à cause de cette mobilité même, et de plus il y aura pour les transactions l'inconvénient de ce remaniement d'impôt incessant.

Quoi qu'il en soit, la fixité de l'impôt foncier, nous le répétons, ne s'accorde pas avec le principe de justice[2], qui veut un impôt proportionnel et s'accroissant comme le revenu de la terre. Il paraît difficile, en effet, de considérer comme un droit ac-

[1] Voir sur le cadastre nos *Éléments de statistique*, dans le volume intitulé : *Notes et Petits Traités*, 2e édition, in-18.

[2] La contribution de 20 pour 100 dès l'origine sur les revenus fonciers ne représente souvent plus que 1 pour 100 des revenus actuels.

quis, légitime et inviolable, une vicieuse assiette adoptée dans l'origine, au profit de telle circonscription, aux dépens de telle autre. Un respect absolu de l'impôt ancien conduirait à légitimer tous les priviléges, et M. de Parieu fait observer qu'un financier prussien, M. Hoffmann, s'est basé sur cette théorie pour défendre l'immunité dont jouissent en Prusse les biens des nobles.

C'est en partant de ce point de vue que divers économistes, Rossi[1], M. Rau[2], M. J. Stuart Mill[3] et d'autres se sont prononcés pour la mobilité de l'impôt territorial.

On pourrait arriver à une solution satisfaisante en ayant recours, nous le répétons, à une enquête permanente sur les revenus fonciers, comme cela se pratique en Angleterre pour la perception de l'*income-tax;* — en fixant une révision périodique, — à des intervalles assez éloignés pour ménager les intérêts du propriétaire et du fermier, et pour ne pas décourager les améliorations ; — enfin en ne dépassant pas une certaine fraction, pour ne pas tomber dans les inconvénients que nous venons de signaler[4].

[1] *Cours*, tome IV, p. 292.
[2] *Finanzwissenschaft*, § 315, note *a*.
[3] *Principes*, liv. V, § 5.
[4] Pitt soutenait ce système au parlement, en 1798. Il est formulé dans la loi prussienne et pratiqué en Hollande; il était projeté

La recherche de l'incidence de l'impôt foncier a donné lieu à beaucoup d'opinions.

Les physiocrates pensaient qu'il doit frapper le propriétaire territorial seul, le producteur par excellence, et qu'en fait c'est ce dernier qui le paye toujours directement ou indirectement; de là, avons-nous dit, la classification des impôts, encore usitée.

Les économistes récents ont des points de vue divers; il n'est en effet pas possible d'affirmer un principe général, et il y a lieu de faire des distinctions : celles que nous venons de présenter, et d'autres qui vont suivre.

La confusion sur ce sujet délicat est venue jusqu'à ce jour, d'une analyse incomplète et de ce qu'on n'a pas toujours distingué le propriétaire du cultivateur.

Si l'impôt est ancien et fixe, l'État est devenu copropriétaire; la valeur des terres est diminuée en proportion, et les propriétaires, pour ainsi dire désintéressés, se croient imposés sans l'être, uniquement parce qu'ils sont les organes des percepteurs.

Si l'impôt est ancien et mobile, ce que nous venons de dire se rapporte à une partie; ce que nous allons dire se rapporte à l'autre.

par l'administration, en France, en 1836 et 1846. M. Mac-Culloch a proposé quelque chose d'analogue pour l'impôt dans l'Inde. V. *Étude sur le syst. d'impôts*, par M. de Parieu, *J. des Écon.*, juin 1859.

Au moment de l'assiette d'un impôt nouveau qui doit être permanent, ou dans le cas d'une augmention imprévue, ou dans le cas d'un impôt provisoire, c'est le propriétaire foncier qui le paye, et l'augmentation produit l'effet d'un orage sur sa récolte.

Mais ensuite le propriétaire, auquel le percepteur continue à s'adresser, ne tarde pas à faire ses efforts, à l'époque du bail, pour reporter la charge sur le fermier, par une augmentation du prix du bail; et celui-ci, de même que le propriétaire-cultivateur, fait tous ses efforts pour le retrouver dans le prix des produits, pour faire supporter par conséquent la charge au consommateur.

Ces efforts sont en totalité ou en partie couronnés de succès, selon les localités et les branches de production, selon les circonstances du marché et la concurrence que se font les fermiers entrepreneurs de cultures vis-à-vis des propriétaires fonciers, et les acheteurs de blé vis-à-vis des producteurs ; cette diversité d'effets explique la variété des opinions, selon les observations faites.

Il semble donc que s'il y a des cas nombreux où l'impôt vient se répercuter absolument sur le consommateur, il y a des cas non moins nombreux où le propriétaire et le cultivateur ne parviennent pas à en exonérer complétement leur rente ou leur profit.

En tout cas, l'impôt a toujours son effet général d'appauvrissement social, sauf la compensation par le service rendu, si la contribution est bien employée.

Nous avons vu plus haut (p. 54, 69) que les physiocrates proposaient de ne taxer que le revenu du propriétaire foncier, le *produit net* du sol territorial seul, à tort considéré par eux comme seul instrument producteur; nous venons de voir (p. 114) que l'*Impôt unique* sur la terre ne serait ni juste ni possible qu'à la condition d'être extrêmement modéré et de n'atteindre qu'une partie du revenu foncier. Ajoutons que l'établissement d'un pareil système de contribution exceptionnelle aboutissant à une dépossession serait inapplicable dans un pays où les paysans sont en grande partie détenteurs du sol.

En fait, la contribution foncière est demandée, d'après le revenu net supposé des exploitations rurales, selon divers systèmes d'évaluation.

On l'a établie de trois manières : elle peut consister dans une part proportionnelle des récoltes, comme la *dîme;* — où dans une part proportionnelle du produit ou revenu net du sol ; — ou dans une somme déterminée à l'avance et répartie chaque année entre les contribuables ; mais cette répartition peut être plus ou moins arbitraire de la part de l'administration [1], ou fixée pour chaque pièce de terre, suivant

[1] Comme jadis, en France, pour la taille.

une appréciation préalable de son produit et de sa valeur. Dans ce système, évidemment supérieur, une grande difficulté réside dans le mode d'évaluation.

On pratique actuellement ce dernier mode en France. La loi du budget répartit l'impôt entre les divers départements ; le conseil général le répartit entre les arrondissements ; et le conseil d'arrondissement entre les communes, où un comité les répartit entre les propriétaires d'après les estimations cadastrales des parcelles et selon certaines bases d'évaluation et de calcul[1].

V. Les Impôts sur les Constructions, sur les Portes et fenêtres.

Une partie de cet impôt porte sur le terrain bâti et constitue un impôt foncier de la catégorie ci-dessus.

Une autre partie porte sur la construction en elle-même. Cette partie tend à devenir impôt indirect et à être payée par le locataire[2] ; car l'entrepreneur ne construit qu'en vue de recouvrer l'intérêt de son capital en dehors de la part prélevée par le percep-

[1] V. la note de la page 117.

[2] C'est l'opinion de Ricardo et de M. Passy, combattue par M. du Puynode. *De la Monnaie*, etc., tome II, p. 175.

teur ; et il y réussit avec l'accroissement de la population qui amène le besoin de nouvelles bâtisses.

Cet impôt, assez facile à percevoir, et assez proportionnel de sa nature, est un des moins susceptibles d'objection, l'habitation en général correspondant à l'état de fortune du locataire, sauf le cas où le domicile et le mobilier de celui-ci sont des instruments de travail de valeur supérieure au domicile et au mobilier qu'il aurait s'il était dans une autre situation. — En France, on revise la répartition de cet impôt à chaque nouveau dénombrement de la population.

L'impôt additionnel sur les portes et fenêtres (établi *provisoirement* en France en l'an VIII) est de même nature, mais moins proportionnel. Il a de plus le fâcheux effet de restreindre le nombre des ouvertures par lesquelles entre l'air indispensable à l'hygiène.

Cette contribution a été abolie en Angleterre (1851), pour faire place à une taxe proportionnelle sur les maisons. Elle y était d'origine féodale.

VI. L'Impôt sur les Professions. — Licences, Patentes.

Les Licences et les Patentes rentrent dans cette catégorie.

Dans la plupart des pays, certaines professions, particulièrement celles qui consistent à tenir des lieux publics (théâtres, restaurants, bals, débits de boissons, cafés, etc.), ne peuvent être exercées sans une permission ou *Licence*, qui est à la fois un moyen de police et une source de revenu.

La Patente [1] est un impôt sur la profession ou l'industrie. En France, les patentés payent un droit fixe, variable selon la catégorie dans laquelle ils sont classés et un droit proportionnel à la valeur locative des logements et constructions qu'ils occupent. Ces droits varient selon le chiffre de la population du lieu où le patenté réside.

En fait, malgré ces précautions, ce que l'État demande au moindre détaillant sur son revenu annuel est proportionnellement plus considérable que ce qu'il prend au banquier et au grand commerçant. « Ces inégalités, dit M. H. Passy ancien ministre de finances [2], si visibles de classe à classe, se rencontrent encore dans les mêmes classes et vainement essayerait-on de les faire complétement disparaître. »

M. Passy estime que les patentés finissent par faire payer l'impôt aux acheteurs de leurs produits. Mais ce

[1] En anglais *license*. Chez nos voisins, *patent* signifie brevet d'invention.

[2] *Dict. de l'Écon. polit.*, art. IMPOT.

résultat ne doit arriver que si les patentés ne se font pas trop concurrence en face de l'acheteur.

S'il est vrai que les patentes soient payées par les consommateurs, comme les consommateurs pauvres sont ceux qui s'adressent aux plus petits patentés, il en résulte que les plus pauvres sont plus frappés par cet impôt que les plus riches.

Abstraction faite de la proportionnalité selon les classes, il est juste que la patente soit payée par toutes les professions sans exception. Toutes sont productives, toutes doivent concourir à la dépense commune faite pour la protection commune. Ceux qui exercent des professions libérales (avocats, médecins, ingénieurs, professeurs, prêtres même dans les pays où les cultes ne sont pas rétribués par l'État) n'ont aucune raison de s'y soustraire. — Ainsi le veut le principe de justice exposé plus haut[1], principe qui s'appuie sur l'analyse économique, laquelle démontre l'analogie de leur travail et de leur industrie au point de vue économique, avec le travail et l'industrie de tous les autres hommes[2].

[1] Voir chap. x, § 3.

[2] Voir sur la productivité des diverses profession sle *Traité d'Énonomie politique*, chap. ii, § 2.

VII. L'Impôt général sur le Capital[1].

L'impôt foncier peut être considéré comme un impôt sur le capital. Mais on comprend plus souvent sous cette dénomination les taxes sur les capitaux mobiliers.

L'impôt général sur le capital ou l'avoir général des citoyens était, dit-on, été établi à Athènes.

Un impôt général sur le capital est établi dans plusieurs des États de l'union américaine.

La valeur du capital du contribuable est constatée au moyen de la déclaration de ce dernier, contrôlée par des commissaires élus[2].

On trouve ce genre de taxes, et sous ce nom, en Allemagne. Une taxe de un par mille a été rétablie dans le duché de Bade en 1848, sous le nom de *Kapital steuer*[3].

[1] Se reporter : — à ce qui a été dit, page 57, à propos de la classification générale des taxes; — page 100, pour l'indication des divers impôts qui peuvent être rangés sous cette rubrique générale; au chapitre précédent et au chapitre suivant pour ce qui est dit en détail de ces divers impôts.

[2] La ville de New-York, dont le budget s'élève à 45 millions de francs, fait face à ses dépenses avec un impôt de 1,59 pour 100.

[3] Un premier essai avait été fait en 1845. (M. de Parieu, *J. des Écon.*, août 1860).

Quelques anciennes taxes en France et ailleurs se rapportent à cette espèce.

VIII. L'Impôt général sur le Revenu [1].

Nous avons dit qu'à bien considérer les choses, tous les impôts sont des impôts sur le revenu, c'est-à-dire qu'ils absorbent une partie des revenus des citoyens. Mais nous ne devons considérer ici que des impôts particulièrement assis sur le revenu, dont on a beaucoup parlé dans ces derniers temps, mais qu'on aurait tort de considérer comme une nouveauté en finances.

[1] Se reporter à ce qui a déjà été dit chap. IV, § 4. Je renvoie également le lecteur qui veut se rendre compte des raisons qui peuvent être données pour ou contre l'impôt sur le revenu, à l'article IMPOT du *Dictionnaire de l'Économie politique*, par M. Passy (pour), et à un autre article du même dans le *Journal des Économistes*, avril 1857, p. 83, tome XIV, 2e série; — à l'ouvrage de M. du Puynode (contre), *De la Monnaie, du Crédit et de l'Impôt*, et à un article du même dans le *Journal des Économistes, ibid.*, p. 201; — à un écrit très-instructif de M. Émile Broglio (pour), *Della imposta sulla rendita*, dont M. Vincent de Gourgas a publié une analyse détaillée dans le *J. des Économ.*, janvier et juillet 1858; — à un écrit de Léon Faucher (contre), *Étude sur l'Impôt du revenu*, reproduit dans ses *Mélanges*, tome I; — au discours de M. Gladstone (18 av. 1853), chancelier de l'Angleterre, qui a défendu l'*income-tax* comme mesure temporaire et qui l'a combattu comme impôt permanent.

La formule — Impôt sur le revenu — désigne cette espèce de taxe, qui est directement et nominativement prélevée sur le revenu des citoyens. C'est une question de nomenclature, de classification, d'assiette ; mais il n'y a pas, à proprement parler, comme on a pu le croire, une nouvelle espèce d'impôt, une nouvelle source de revenu pour le fisc différente de celle qu'il exploite déjà.

De tout temps le fisc a fait des efforts pour atteindre le revenu. L'impôt sur le revenu était usité à Athènes, on le demandait, dans les temps de lutte et de périls, aux douze cents plus riches citoyens sans doute en sus de l'impôt régulier du capital d'après l'évaluation de l'avoir des citoyens (p. 126).

Nous avons vu que le projet, développé dans la *Dîme royale* de Vauban, n'était qu'un plan général d'impôt sur tous les revenus (p. 68).

Cet impôt est déjà ancien en Hollande, dans les Villes anséantiques et dans d'autres États de l'Allemagne; en Autriche (1812), en Bavière (1815), en Prusse, etc.[1]; mais l'application la plus considé-

[1] V. l'*Histoire des impôts généraux sur la propriété et le revenu en Europe*, par M. Esquirou de Parieu; 1855, un vol. in-8° et l'ouvrage de M. Rau. Il existe depuis 1821 dans le grand duché de Weimar sur le pied de 3 p. 0/0. La Bavière l'a appliqué en 1848 à tous les revenus supérieurs à 250 florins partagés en 25 séries payant de 0,2 à 2 p. 0/0.

rable et la plus remarquée de notre temps est celle faite en Angleterre de 1798 à 1816 et depuis 1842[1].

L'impôt général sur le revenu considéré en lui-même, au point de vue économique, paraît être le plus équitable des impôts : c'est celui qui se proportionne le mieux aux facultés réelles des contribuables; et il est moins onéreux à percevoir que les impôts indirects[2].

Mais il a jusqu'ici présenté divers inconvénients pour son assiette.

D'abord on ne peut constater le revenu exact que par les déclarations des contribuables ou par des enquêtes.

Dans le premier cas, le contribuable peut dissimuler la vérité; dans le second cas, il est exposé à des recherches inquisitoriales et dangereuses, surtout quand il s'agit des industriels et des commerçants dont le crédit est si facile à atteindre.

[1] A l'époque de la Révolution, Pitt l'avait obtenu du parlement, pour faire face aux frais de la guerre, sous le nom de *property-tax*. Supprimé en 1802, il fut de nouveau rétabli, sur la proposition de Robert Peel et sous le nom d'*income-tax*, pour faire face au déficit annuel et à celui qu'allait produire la suppression ou la diminution de divers droits, en attendant l'augmentation présumée et plus tard réalisée des revenus de la douane.

[2] Voir ce qui est dit au chap. VI, § 3.

D'autre part le revenu est chose incertaine et variable.

Ces difficultés ont empêché de mettre cet impôt en pratique dans les pays où il n'existe pas et ont commandé une grande réserve dans ceux qui sont parvenus à l'introduire. Mais M. Passy pense qu'il est facile de les vaincre, en admettant en principe que telle quotité du prix des loyers est considérée comme type d'une quotité de revenu, et en autorisant tous ceux à qui l'impôt demanderait au delà de la proportion fixée à faire eux-mêmes la preuve qu'ils ne jouissent pas de revenu supposé pour obtenir un dégrèvement.

Cet inconvénient, de nécessiter une enquête de la fortune des citoyens, que l'impôt sur le revenu partage d'ailleurs avec des impôts existants perçus à l'aide d'un exercice où d'un contrôle désagréables, peut être atténué par le progrès des mœurs du contribuable et de l'administrateur, par la modération des taxes et par leur emploi à la protection des citoyens.

C'est ce que prouve l'expérience de l'Angleterre, où la perception s'améliore d'année en année par suite de l'habitude des taxateurs et des citoyens, et où, on le sait, la susceptibilité et l'indépendance des contribuables est plus forte que partout ailleurs (p. 134).

Ce qui d'autre part facilite l'assiette de cette contri-

bution c'est la classification rationnelle des revenus en revenus durables, — viagers, — et intermittents.

Ce mode de taxes a de plus pour avantage de montrer au contribuable et au législateur la réalité de la charge, et d'amener progressivement, par une force constante, la modération, le bon emploi et la simplification des contributions, d'où résultera encore la diminution des charges (V. p. 72).

Le remède se trouve ainsi à côté de l'inconvénient, et, à ce point de vue, on est naturellement porté à faire des vœux en faveur de la vulgarisation de ce mode de recrutement des finances publiques.

Il convient incontestablement aux peuples éclairés et honnêtes, chez lesquels les charges publiques sont modérées et chez lesquels les gouvernements sont les gardiens et les économes intelligents des ressources de la nation. Il semble donc qu'à mesure que le progrès s'opérera, cet impôt tendra à remplacer les divers impôts dont la répartition est injuste ou dont la perception est onéreuse[1].

Nous ne pouvons, à cause de notre cadre, entrer dans de plus longs développements au sujet de cet

[1] Nous rappelons aux lecteurs qu'ils pourront consulter sur l'impôt du revenu et dans les écrits que nous avons cités, p. 127 : pour, MM. Passy et Esquirou de Parieu; contre, MM. de Girardin, du Puynode et Léon Faucher. Ajoutons que Sismondi était aussi partisan de l'impôt sur le revenu.

impôt de l'avenir, et nous n'ajouterons que quelques mots sur divers reproches qui lui sont adressés. Les uns l'attaquent comme impôt direct; M. Faucher le repoussait comme conduisant à l'impôt unique. Ces reproches nous paraissent être plutôt des arguments favorables. — M. du Puynode l'accuse de grever le travail; mais quel impôt n'a l'inconvénient de grever directement ou de gêner indirectement le travail? — Dans ces derniers temps les uns l'ont prôné et les autres l'ont repoussé et redouté comme impôt démocratique, c'est-à-dire hostile aux riches et favorable aux autres classes. L'impôt sur le revenu est en effet démocratique, mais parce qu'il doit frapper : premièrement, sur tout le monde; deuxièmement, frapper plus équitablement que d'autres impôts[1].

C'est ainsi qu'il a récemment fonctionné en Angleterre à l'appui des réformes de sir Robert Peel; mais il est utile de ne pas oublier qu'en l'ajoutant à

[1] Après la Révolution de février, l'impôt sur le revenu, accueilli avec faveur par les publicistes en général, a fait partie des programmes libéraux. Mais le parti montagnard et socialiste, en théorie hostile à la propriété, l'ayant adopté en France (1849), le parti de la réaction s'en est effrayé, et y a vu le danger d'une enquête sur la fortune des familles aisées. Une proposition de M. Passy, ministre des finances, pour l'établissement d'un impôt de 3 p. 100 sur le revenu fut rejetée par la majorité de l'Assemblée législative, comme une autre proposition de M. Goudchaux, ministre des finances, n'avait pas abouti l'an d'avant au sein de l'Assemblée constituante.

d'autres impositions, sans opérer des dégrèvements correspondants, on s'expose, comme disait Vauban, à tirer d'un sac plusieurs moutures.

L'établissement de l'*income-tax*, en 1842, pour faire face au déficit provisoire devant résulter des réductions ou suppressions des droits, par suite de la réforme financière et commerciale, a mis cette espèce de taxe en honneur parmi les publicistes désireux de voir s'établir la modération des taxes publiques, la simplification dans la perception, la péréquation des charges entre les citoyens selon leurs facultés et leurs fortunes. Il a été assez bien accueilli par le contribuable (autant qu'un impôt peut être bien accueilli) à cause des services qu'il a rendus pour la réforme commerciale, et aussi parce qu'il atteint des fortunes fort peu taxées en Angleterre, où les contributions directes sont relativement moindres que dans d'autres pays[1].

[1] Lorsqu'en 1797 on établit en Angleterre l'impôt sur le revenu, il n'y avait presque pas d'impôt foncier : le *land-tax* (impôt sur la taxe) n'était que le prix de rachat du service féodal dont l'évaluation remontait à 1692, et ne s'élevait qu'à 300,000 livres (7 à 8 millions de francs). L'*income-tax* qui, en temps ordinaire, produit 6 à 7 millions sterling (150 à 175 millions de francs) a fourni le double de 1855 à 1858, — 16 millions sterling (400 millions de francs), en 1857, pour payer les frais de la guerre de Crimée, de l'insurrection de l'Inde et de la guerre de Chine (1853-1856).

En fait, on a calculé que les deux tiers des taxes indirectes sont acquittées par ceux qui n'ont pas assez de revenu pour contribuer

L'*income-tax* actuel, comme le précédent, établit cinq classes : les immeubles ; — les bénéfices des fermiers des mêmes immeubles ; — les pensions ou revenus sur les fonds publics ; — les profits ou salaires industriels et commerciaux ou autres ; — les appointements des fonctionnaires publics, avec diverses exemptions, et notamment celle des revenus au-dessous de 150 livres (3,800 fr.). L'assiette de l'impôt a pour base la déclaration du contribuable dont l'exactitude est garantie par toute vérification directe ou indirecte, par le serment et par le triple droit encouru comme amende[1].

IX. L'Impôt sur les Profits et sur les Salaires.

L'Impôt sur les Profits, c'est, en d'autres termes, l'impôt sur les revenus des capitalistes ayant des capitaux immobiliers ou mobiliers.

Sous le premier aspect, il se confond avec l'impôt foncier ; sous le dernier aspect, c'est l'impôt sur le

à l'*income-tax* (MacCulloch, *On taxation and the funding system.*, p. 157).

[1] Voir, pour plus de détails, le *Dictionnaire de l'Économie politique*, article Revenu (impôt sur le) et le travail de M. Broglie indiqué en note p. 127.

revenu provenant des valeurs immobilières, des bénéfices industriels, commerciaux, artistiques.

C'est là une variété de revenus difficile à atteindre directement, parce que la matière imposable est ingénieuse à se dissimuler. Rossi disait, il y a vingt ans, en parlant de cet impôt : « Une taxe égale et générale sur les profits est une chimère. L'esprit humain n'a pas encore trouvé un moyen pratique de l'asseoir, et je crois que l'on peut presque affirmer qu'il ne le trouvera point, parce que c'est contre la nature des choses[1]. » Rossi parlait avant les discussions qui ont eu lieu récemment sur cette question, avant le succès de l'expérience anglaise, et il n'avait pas, nous le croyons, assez réfléchi sur ce sujet.

L'Impôt sur les Rentes de l'État est une variété de l'impôt des profits, qui ne serait logique et efficace que dans le cas où l'État s'interdirait de nouveaux emprunts; car sans cela il empruntera plus chèrement qu'il n'aurait emprunté. — Au point de vue strict de l'équité, une pareille taxe est, quand on l'établit, une spoliation du créancier qui a prêté à condition qu'on lui payerait une rente sans déduction. Mais il est d'autre part juste et rationnel que le créancier de l'État contribue aussi selon ses facultés et ses revenus.

[1] Fragment sur l'impôt, IIIe vol. du *Cours*, p. 318.

Le Salaire est matière imposable pour tous ceux qui, comme nous, pensent que chaque revenu est imposable; mais à la condition assez difficile à rencontrer, qu'il soit assez élevé. Le salaire des masses est donc une assez mauvaise base de contribution, et cet impôt présente au plus haut degré les inconvénients de tout impôt sur le revenu. Aussi l'a-t-on qualifié en Angleterre de taxe à sédition!

L'ancienne Capitation, la Cote personnelle actuelle, sont des impôts sur les salaires. Il en est de même, à de certains égards, des Patentes sur les petits métiers, et des impôts de consommation sur les produits de première nécessité (pain, sel, viande, boissons, etc.), qui peuvent si facilement prendre le caractère d'impôts à sédition[1].

Les Corvées, les Prestations rentrent encore, à de certains égards, dans la même catégorie.

Les travailleurs, dans les professions dites libérales, sont aussi des salariés, dont les uns, tout à fait semblables aux ouvriers, n'ont pour vivre que le loyer de leurs facultés, revenu souvent fort modique; — dont les autres, plus ou moins entrepreneurs, rentrent plus ou moins aussi dans la classe des patentables.

Les fonctionnaires publics reçoivent aussi des

[1] *V.* p. 152.

salaires; mais il n'y a pas beaucoup lieu à les imposer, car c'est retirer d'une main ce qu'on donne de l'autre. C'est au fond une pure fiction de comptabilité, et il semble qu'il vaudrait mieux les réduire si on les trouve trop élevés. Toutefois il y a peut-être lieu de faire contribuer les employés comme les créanciers de l'État, au point de vue du principe de l'égalité devant le fisc.

L'impôt, quand il frappe le salaire, retombe presque toujours tout entier sur les ouvriers ; parce que le taux du salaire est déterminé plus par l'offre et la demande que par les dépenses nécessaires de l'ouvrier. Tel est aussi le sentiment de Buchanan[1], de M. J. S. Mill[2] et de M. de Puynode[3]. Tel n'était pas le sentiment de Smith[4] et de Ricardo[5], qui pensaient que l'impôt fait toujours hausser le salaire. Mais c'est là une erreur bien positive et bien démontrée, dont la conséquence serait qu'il n'y a aucun inconvénient à aggraver les charges qui pèsent sur les classes pauvres[6].

[1] Savant et judicieux annotateur de Smith.
[2] *Principles of political economy*, t. II, p. 376.
[3] *De la Monnaie, du Crédit et de l'Impôt*, tome II, p. 365.
[4] *Richesse des nations*, tome II, liv. V, chap. II et III
[5] *Principes de l'Économie politique et de l'Impôt*, chap. XVI.
[6] *V.* dans notre *Traité d'Économie politique*, 4e édit., ch. XXVI, sur les Salaires, § 3.

De ce qui précède il résulte que l'impôt sur le revenu des classes pauvres ne saurait être trop modéré, et qu'il n'est légitimé que par les besoins rationnels de l'autorité publique. Mais il n'en résulte pas que les classes ouvrières doivent être exemptées des charges publiques. Comme elles profitent dans une certaine mesure des avantages sociaux, il est juste qu'elles contribuent aux frais de production de ces avantages. Cela est surtout vrai pour les pays démocratiques où les droits civiques et politiques sont généralisés. La taxe directe et nominative contribue à la dignité du citoyen appelé à en discuter et contrôler l'emploi. Elle est de nature à faire comprendre aux classes les plus nombreuses les dangers de la charité officielle, des interventions administratives, des subventions réclamées à l'État, et des immixtions abusives dans les affaires des autres peuples.

En fait, les classes pauvres contribuent, plus même que la justice ne voudrait, par des taxes indirectes et subtiles. Le progrès consiste non pas à les exonérer de toute charge, mais à leur faire accepter des taxes, directes, loyales et franches.

CHAPITRE X

IMPOTS SUR LES ACTES. — ENREGISTREMENT ET TIMBRE

I. Impôt sur les Successions et Donations, ou Acquisitions à titre gratuit. — II. Impôt sur les Ventes ou Mutations, ou Acquisitions à titre onéreux. — III. Droit de Timbre.

Les impôts sur les actes atteignent les mutations de propriétés en général, les prêts, les mobilisations de capitaux et les transactions civiles et commerciales. Ils se perçoivent : 1° au moyen de la formalité de l'*enregistrement*[1], dont se charge une institution qui fonctionne comme perception et comme *service public* de constatation pour la date et l'authen-

[1] Cet impôt s'est appelé en France droit de *lods et ventes*, de *quint*, de *relief*, de *centième denier*, de *contrôle*, d'*insinuation*, etc. Il comprend les frais de *greffe* et d'inscriptions pour *hypothèques* et autres formalités. Il remonte à la féodalité. François Ier le prescrivit, en 1539, pour les ventes et successions mobilières.

ticité des contrats, etc; 2° au moyen de papiers marqués d'un *timbre* et sur lesquels les actes doivent être faits [1].

I. Impôt sur les Successions et Donations, ou Acquisitions à titres gratuits.

L'État entre comme copartageant dans l'héritage ou la donation ; et la taxe a pour effet d'atténuer d'autant la nouvelle richesse de l'héritier, au moment où l'ancien possesseur disparaît et où le nouveau n'a pas encore joui de la propriété, souvent inattendue, qui lui arrive à titre gratuit, que la société lui garantit, en lui rendant un service qu'elle lui fait justement payer.

Cet impôt est le plus direct et le plus simple de tous. Mais il faut qu'il soit perçu avec modération, pour ne pas décourager l'épargne du possesseur, pour ne pas l'engager à aliéner son bien d'une manière détournée, pour ne pas détruire entre les mains de l'héritier un instrument de travail utile à lui et à la société.

Une difficulté de l'assiette de cet impôt, c'est l'évaluation des biens. — En France, le fisc perçoit le droit d'après la valeur vénale des biens sans tenir

[1] Les gouvernements vendent des papiers timbrés ou timbrent directement les papiers, selon les actes. Depuis peu ils vendent des timbres mobiles.

compte des charges. Nous dirons, avec M. Passy, qu'il est impossible de concilier cette manière d'opérer avec les règles de l'équité. La base rationnelle de l'impôt, c'est l'actif net des successions, base adoptée par le législateur en Belgique, en Prusse, en Angleterre.

Un point essentiel, selon le même économiste financier, est que cet impôt ne soit exigible qu'avec des délais, de façon à ce que les nouveaux propriétaires puissent se libérer au moyen des revenus sans être obligés de contracter des emprunts ou de faire des ventes préjudiciables.

On conçoit que le prélèvement puisse être gradué ou perçu en proportion progressive selon l'importance de l'héritage et selon le degré de parenté.

On a quelquefois songé à faire de cet impôt un moyen d'absorption des héritages par l'État et de nivellement. On voit que cette vue communiste diffère essentiellement de celle que nous venons d'exprimer en partant du principe de l'impôt modéré et limité posé dès le début de cet ouvrage (p. 25).

II. Impôt sur les Ventes et Mutations, ou Acquisitions à titre onéreux.

Cet impôt est, comme le précédent, un prélèvement par le fisc sur la valeur des propriétés mobilières ou

immobilères, à l'occasion de l'échange ou de la mutation d'un propriétaire à l'autre.

M. Passy pense que cet impôt est payé par le vendeur, par cette raison que tout acheteur met en ligne de compte ce qu'il faudra payer au fisc, et réduit proportionnellement le prix à payer au vendeur. Il nous semble que c'est celui des deux qui est le plus entraîné dans l'échange qui paye en définitive, et, dans la plupart des cas, ils sont tous deux expropriés (en partie) en faveur du fisc.

Les mutations ont pour effet de faire passer les propriétés en des mains plus capables de les rendre fécondes. Il est donc d'intérêt social que l'impôt soit très-modéré, sans parler de la fraude et de l'immoralité (p. 27) engendrée par des droits excessifs.

III. Droits de Timbre.

L'impôt du timbre, d'origine récente[1], est perçu sur tous les papiers et formules des actes et trans-

[1] Inventé en Hollande, en 1624, par suite d'un prix posé par les États généraux pour un impôt prudent et non vexatoire (dix-septième siècle); imaginé par les Espagnols selon M. Cibrario; remontant à Justinien (*protocolla*), selon M. Rau (*Études sur le syst. d'impôts*, par M. de Parieu, *J. des Écon.*, déc. 1860).

C'est par l'opposition à l'impôt du timbre et au droit sur le thé

actions dont la loi garantit l'exécution : — actes émanant de notaires, d'avoués, d'huissiers ; — ou faits entre particuliers sans intermédiaires ; — effets de commerce ; — pétitions, etc. L'État astreint les particuliers à n'employer que des papiers revêtus d'une marque mise par ses agents, soit que le contribuable achète à l'État du papier timbré, soit qu'il s'adresse à l'administration pour faire timbrer son papier.

Cet impôt est fixe et proportionnel. Proportionnel et modéré, il parait moins mauvais que d'autres.

En France, le timbre fixe, dit de *dimension*, est tarifé en raison de la dimension du papier ; le timbre proportionnel est variable avec les sommes inscrites dans les actes auxquels sert le papier.

Dans beaucoup de pays il s'étend aux journaux, aux imprimés, prospectus, annonces, affiches, etc. Dans ce cas, il agit comme obstacle à la liberté de la presse et à la vulgarisation des efforts de la pensée humaine ; il entrave non-seulement les nombreuses industries qui se rattachent à l'imprimerie, mais encore toutes celles qui ne peuvent se développer qu'à l'aide de la publicité. Sous ce rapport, c'est un des impôts les plus difficiles à défendre.

qu'a commencé la résistance à la métropole par les colonies de l'Amérique du Nord, devenues depuis les États-Unis

CHAPITRE XI

NATURE, EFFETS ET INCIDENCE DES DIVERS IMPOTS LES PLUS USUELS (*Suite*) : IMPOTS INDIRECTS OU SUR LES CONSOMMATIONS, MONOPOLES FINANCIERS, DOUANES, OCTROIS.

I. Caractère général des Impôts indirects. — II. Premier groupe : Contributions indirectes, anciens Droits réunis en France ; — Excise en Angleterre. — III. Deuxième groupe : Impôts sur les consommations sous forme de Monopole ou de Régie. — IV. Troisième groupe : Droits de Douane. — Quatrième groupe : Octrois.

I. Caractère général des Impôts indirects.

Cette branche d'impôts comprend des catégories nombreuses et complexes frappant certains produits agricoles ou manufacturés, — soit au lieu de production, — soit pendant la circulation, — soit à la vente chez les marchands ou détaillants, — soit à l'entrée des villes, — soit à l'entrée et à la sortie de l'État.

Nous classerons les Impôts indirects en quatre groupes :

Les Contributions indirectes ou de Consommation (excise des Anglais) sur les produits du pays ;

Les mêmes sous forme de Monopole et de Régie ;

Les droits de Douane sur les produits étrangers à l'entrée à la frontière ou sur les produits nationaux à la sortie.

Les droits d'Octroi à l'entrée des villes[1] ;

Le fisc demande ces impôts aux producteurs, marchands ou débitants, à l'aide d'agents chargés d'un contrôle, et au moyen d'une surveillance et d'une inspection qui prend le nom d'*exercice*. Ces producteurs et marchands font ensuite leurs efforts pour

[1] M. Passy ne fait que deux groupes : « Les impôts perçus sur les produits mêmes des pays avant le moment où ils arrivent à la consommation, et prenant le nom d'excise, de contributions indirectes, de droits réunis ; — les impôts perçus aux frontières, soit sur les produits étrangers, destinés aux marchés intérieurs, soit sur les produits nationaux expédiés au dehors. » (Art. Impot, du *Dictionnaire de l'Économie politique.*)

M. du Puynode en fait trois : 1° les taxes payées lors de la production (sel, contrôle d'or et d'argent, voitures, sucre indigène, etc., tabac, cartes à jouer, taxe des lettres, etc.); — 2° celles payées lors de la circulation (douanes, octrois, droits sur les boissons); — 3° celles prélevées sur la vente (billets de spectacle, journaux, quittances, actes judiciaires (*De la Monnaie, du Crédit et de l'Impôt*, tome II, p. 284).

Sismondi en admettait quatre : la gabelle, — l'accise (ou excise), — la douane, — l'octroi ; la gabelle comprenant tous les monopoles financiers (*Nouveaux principes d'Économie politique*, tome II, p. 21).

faire payer tout ou partie de l'impôt aux consommateurs; de sorte que les droits s'ajoutent aux autres frais de production, et tendent à élever les prix, à restreindre la consommation, et par contre la production elle-même.

Il en résulte que, selon les circonstances, l'impôt établi en vue du consommateur frappe à la fois le producteur et le propriétaire foncier lui-même.

C'est l'inconvénient de tous les impôts; mais cet inconvénient est aggravé avec les impôts indirects, par cette circonstance que le fisc s'adresse de préférence aux produits de première nécessité, qui sont de consommation universelle, et qui sont par là même très-productifs : telles sont les substances alimentaires, les boissons et le sel qui sont aussi des substances alimentaires. Il en résulte le renchérissement des objets nécessaires ou même indispensables aux classes ouvrières ou plus pauvres, qui supportent ainsi en grande partie le fardeau de l'impôt.

L'impôt indirect est donc de sa nature très-improportionnel, bien qu'il soit proportionnellement perçu, puisqu'il charge davantage les pauvres que les riches, relativement à leurs facultés. L'impôt du sel est une preuve saillante de cette assertion. Comme chacun consomme à peu près une quantité pareille de sel qui est presque le seul assaisonnement des

pauvres, chacun paye la même somme à l'État, comme si c'était un impôt fixe et de capitation. D'autre part, comme ce sont les nécessiteux, ayant à leur charge le plus d'enfants, qui en consomment davantage, c'est un impôt en raison inverse des facultés et du revenu, un impôt progressif à rebours, progressif comme la pauvreté du contribuable.— On peut encore citer dans cet ordre l'impôt de la mouture, usité dans divers pays, qui agit comme l'impôt du sel, et qui, comme l'impôt du sel exerce une influence fâcheuse sur l'alimentation des classes les plus nombreuses et les plus pauvres. — On peut de même citer l'impôt sur le vin, proportionnel à la quantité et non à la qualité, d'où il résulte qu'un hectolitre de gros vin à 50 fr. paye autant que l'hectolitre valant 500 ou 5,000 fr.

En fait, ce sont les masses pauvres qui payent le plus d'impôts indirects. On a calculé, en Angleterre, que les deux tiers des taxes indirectes sont payés par ceux qui n'ont pas assez de revenu pour contribuer à l'income-tax.

Impossible de soutenir, comme l'ont fait quelques publicistes, et Ricardo lui-même, que l'impôt sur les objets de première nécessité est forcément reporté des pauvres sur les riches. Il faudrait pour cela que les ouvriers ne se fissent pas concurrence, et qu'ils fussent à même de se faire rembourser exactement

par les acheteurs de leur travail tous les frais de production[1].

M. Passy fait remarquer, avec raison, qu'il y a dans les impôts indirects autant de degrés de proportionnalité différente qu'il y a d'impôts, variant comme le degré de nécessité, entre les aliments les plus indispensables à la vie ou les objets les plus nécessaires au travail, et ceux qui ne répondent plus qu'à des besoins raffinés.

A l'une de ces extrémités on peut ranger les Farines, les Légumes, le Sel, les boissons communes, la Viande, le Beurre, le Lait, les Tissus communs, le Savon;

A l'autre extrémité sont les Étoffes fines et divers autres objets, les Chevaux, les Voitures, les Valets et les Chiens de luxe, les articles d'Ostentation et de Jouissance, de Gourmandise (le Tabac, l'Opium);

Entre les deux et à des degrés différents, les matières servant à l'outillage et au travail, les matériaux, le papier, les livres, le combustible, le sucre, le café, le thé, les fruits, les poissons, les fromages, etc. Mais le papier et les livres sont des objets de pre-

[1] Voir, chap. v, § 2, ce qui est dit de l'incidence de l'impôt et 3e éd. des *Éléments de l'Économie politique*, chap. xx, § 3, ou dans la 4e éd. (*Traité d'Écon. polit.*), chap. xxvi, § 3, sur les salaires.

mière nécessité ; comme dans certains pays, le combustible ; comme le sucre, le thé et le café, lorsqu'ils entrent dans l'alimentation des pauvres.

Un autre inconvénient grave de l'impôt indirect, c'est d'exciter à la fraude et à la démoralisation (p. 27), et de produire des luttes incessantes entre les agents du fisc et les contribuables.

Un autre inconvénient, c'est que le besoin d'obvier à la fraude nécessite un personnel nombreux d'agents, une véritable armée de préposés et de douaniers pour surveiller la fabrication ou la circulation ou le débit des produits, agents dont la charge retombe sur les producteurs ou sur le public consommateur, et dont les soins et les formes nécessairement vexatoires rendent cette espèce de contribution odieuse au peuple.

Un autre inconvénient, c'est que l'impôt s'ajoutant aux frais de production et se confondant avec le prix, le législateur, le gouvernement et le contribuable lui-même, sont portés à se faire illusion sur la nature de la charge.

Mais cet inconvénient, aux yeux de ceux qui pensent qu'il est bon que les citoyens d'un pays se rendent un compte exact de la nature des choses, est considéré par les financiers qui ne se préoccupent que des besoins du fisc et des moyens d'ac-

croître le revenu, comme un grand avantage, et comme une grande supériorité de l'impôt indirect sur l'impôt direct.

En effet, le consommateur payant l'impôt en détail, par sommes minimes, sent la privation, mais n'en voit pas directement la cause; il ne sait pas faire la différence entre le prix naturel du produit et l'excédant qu'y ajoute l'impôt; il va même jusqu'à ignorer que son fournisseur est en même temps un percepteur indirect. Il paye par petites fractions, jour par jour, au fur et à mesure de sa consommation, l'impôt qui souvent se concilie avec ses habitudes d'imprévoyance. De sorte que, si on se place exclusivement au point de vue fiscal, si on fait consister tout le problème financier, — à obtenir l'impôt du contribuable sans qu'il s'en aperçoive et sans qu'il crie, — à extraire le maximum de contribution avec le minimum de mécontentement (p. 34), — on peut conclure à la supériorité de l'impôt indirect pouvant tirer des contribuables une forte partie de leurs revenus, qu'ils porteraient avec plus de difficultés chez le percepteur. Mais c'est là de l'art financier d'assez mauvais aloi, et ce n'est pas de l'administration loyale et rationnelle. Au surplus, le sacrifice et la charge n'en existent pas moins; le contribuable est obligé de restreindre sa consommation, et le producteur lui-même se trouve atteint indirectement

par un impôt qui ne s'adresse pas à lui. De là des souffrances qui ne font pas maudire par les masses tel ou tel impôt en particulier, mais toutes les contributions, et le législateur, et le gouvernement, et la société elle-même.

Nous ne rappelons que pour mémoire l'ennui des formalités, les vexations, le temps perdu, etc. (P. 105.)

En dernière analyse, chaque consommateur réduit sa consommation, et même le nombre des consommateurs diminue[1].

De sorte qu'à tout prendre, le contribuable n'est pas aussi attrapé qu'on le suppose, et que, même à ce point de vue, l'impôt indirect n'est pas aussi inat-

[1] Partout où l'impôt du sel a été ou est élevé, il a privé ou il prive le pauvre de son véritable « sucre, » comme dit Béranger dans sa chanson de *Jacques*, de « cette manne dont Dieu a gratifié le genre humain, » selon la touchante expression de Vauban dans sa *Dîme royale*. L'impôt indirect oblige la plupart des Français qui ont près d'eux les vignobles les plus étendus et les plus féconds du monde, à se priver de vin et à le remplacer par des liquides débilitants, etc., etc. V. une note finale sur les impôts que paye le vin.

Voici des résultats constatés dans l'agglomération lyonnaise :

	droits par hectare.	consommation par habitant.
A la Croix-Rousse,	0,85 cent.	281 litres.
A la Guillotière,	1,25	259
A Vaise,	1,50	235
A Lyon,	7,50	152

(Millet, *de la Législation sur les boissons.*)

taquable qu'on pense [1]. — Ne prend-il pas souvent le caractère odieux de capitation? — N'a-t-il pas été maintes fois cause de troubles et de séditions [2]?

Mais il y a à considérer aussi la position du producteur et du marchand avançant l'impôt à l'origine, et sortant de leur caisse un capital souvent nécessaire et qui ne sera remboursé que plus tard, si tant est qu'il puisse être entièrement remboursé; — producteur et marchand qui ont affaire avec les agents du fisc, qui ont à supporter leur contrôle et leur

[1] Boggia, Napolitain, qui écrivait *sur l'impôt*, en 1723, dit que, par l'impôt de consommation, les contribuables sont pour ainsi dire attrapés, *gabati*. Telle serait, a-t-on dit, l'étymologie du mot *gabelle* et, par corruption, de celui de *gabelou*. On désigne par ce dernier mot, et en mauvaise part, l'agent des contributions indirectes, ci-devant des droits réunis, et aussi celui de la douane et de l'octroi, par extension. Cette étymologie ironiquement ingénieuse n'est pas la plus probable, V. p. 97, note.

[2] L'insurrection de Masaniello (1647) à Naples fut provoquée par l'impôt du sel. Dans ce même pays, en 1667, un droit sur les figues amena une autre sédition. En Hollande, les droits sur les poissons ont plus d'une fois produit le même résultat. Sous l'ancien régime, en France, les aides et les gabelles n'étaient pas moins impopulaires que la taille. En 1815, les Bourbons ont été accueillis au cri de : *A bas les droits réunis!* — On fait dire à Napoléon Ier la veille du jour où il quittait la France, à Rochefort : « C'est la question vinicole qui m'a perdu : si je n'avais pas rétabli les droits réunis, je ne serais pas ici maintenant. Je n'aurais pas livré la bataille de Waterloo si j'avais pu compter sur l'affection des habitants des vignobles; j'avais un autre plan de campagne... » (L'*Impôt*, par M. de Girardin, V. les notes des p. 10, 29, 52.)

exercice, les désagréments et la perte de temps que tout cela comporte.

Directe ou indirecte, toute contribution (nous l'avons vu p. 28) a des inconvénients.

Mais, au point de vue de la loyauté et de la justice, l'impôt direct en a moins et est évidemment préférable ; c'est au contraire l'impôt indirect qui paraîtra préférable, si l'on se place au point de vue strictement fiscal.

L'impôt direct est encore préférable au point de vue politique, car plus un peuple se rend compte de la nature des charges publiques, et mieux toutes les questions financières peuvent recevoir une solution rationelle [1].

Il est encore préférable au point de vue de la perception, car les taxes indirectes coûtent davantage : en France, 15 à 20 pour 100, et quelques-unes 30 à 40 pour 100, tandis que les contributions directes ne coûtent que 8 pour 100.

En résumé, il faut conclure, avec M. du Puynode : tant que les dépenses seront élevées, la nécessité des

[1] Voir ce qui est dit p. 72, 73, et chap. XXI, au sujet des avantages de l'impôt unique et du vote de l'impôt. « Pour moi, dit un auteur américain (M. Wayland, *Elements of political Economy*, Boston, 1848, p. 394, cité par M. de Parieu), — la considération, si souvent invoquée en faveur de la taxation indirecte, que le peuple ne la sent pas, est un des plus forts arguments contre elle. »

impôts indirects sera incontestable; mais il faut renoncer à les justifier, au point de vue de l'équité et de la raison scientifique, comme au point de vue de la saine politique.

La question se présente encore au point de vue des mœurs. « En Angleterre, dit M. Mill, il y a un sentiment populaire de vieille date en faveur de la taxation indirecte, ou, pour mieux dire, en opposition avec la taxe directe. Ce sentiment n'est pas fondé sur le mérite relatif de ces deux sortes d'imposition, et il est d'une nature puérile. Un Anglais ne déteste pas autant le payement que l'acte de payer; il n'aime point à voir la figure du collecteur et à subir l'effet péremptoire de sa demande. Peut-être aussi l'argent qu'il est invité à tirer de sa poche est-il le seul impôt à la charge duquel il est très-parfaitement accoutumé[1]. » L'opinion s'est modifiée par suite des discussions qui ont eu lieu à l'occasion des réformes et de la perception de l'income-tax. On comprend assez généralement aujourd'hui que, par le système indirect, le pauvre paye relativement plus que le riche.

Un orateur du gouvernement[2] soutenait récemment, au sein du corps législatif, la supériorité des

[1] *Principes d'Économie politique*, tome II, p. 436.
[2] M. Magne, ministre sans portefeuille, session de 1861.

impôts indirects, par cette raison que, avec ce système, les contribuables ne sont pas en contact avec l'agent du trésor qui « froisse et agace le contribuable. » Mais que sont donc les douaniers, les employés des contributions indirectes, les employés des octrois? Et ces agents ne froissent-ils pas encore plus le contribuable que les percepteurs proprement dits.

II. Premier groupe : Contributions indirectes : — Anciens Droits réunis en France ; — Excise en Angleterre.

Tout ce que nous venons de dire sur les impôts indirects en général s'applique à ce premier groupe des taxes sur les produits du pays.

Nous y ajouterons deux observations importantes.

Le législateur ne saurait trop circonscrire la surveillance et l'action des agents de l'autorité, pour laisser le plus de liberté possible à l'industrie. Si l'on met, par exemple, l'impôt sur les produits des brasseries, il faut que l'exercice s'étende à la fabrication entière ; si, au contraire, on n'impose que le malt, comme en Angleterre, l'impôt une fois payé sur ce produit, la fabrication entière reste libre et le progrès de l'industrie n'est point arrêté par l'action gênante du fisc.

Le législateur arrive au même but en taxant autant que possible les produits à l'origine, de façon à ce qu'ils puissent librement se déplacer et circuler selon les besoins du commerce, sans nécessiter la surveillance du fisc.

C'est là le moyen d'atténuer autant que possible les inconvénients des impôts indirects (abstraction faite de l'influence qu'ils exercent sur la condition économique des diverses classes de la population), en diminuant l'excitation à la fraude, les désagréments du fisc et la dépense du Trésor pour les frais de perception.

III. Deuxième groupe : Impôts sur les Consommations, sous forme de Monopole ou de Régie.

Quelquefois l'État se réserve le *monopole*[1] d'une exploitation et fait aux consommateurs les conditions qu'il veut, de façon à se rembourser des frais de production et à faire un large bénéfice qui reste dans ses caisses à titre d'impôt.

En France, en Angleterre, en Autriche, en Espagne, dans les États sardes et dans ceux de l'Église, le gouvernement se réserve le monopole du tabac.

[1] Droit exclusif de produire et de vendre, du grec *monos*, seul, *poléin*, vendre.

En France, il prohibe cette culture en général, ou ne l'autorise que dans un petit nombre de départements. Il achète ensuite la récolte, et fait opérer la fabrication et le débit par une administration spéciale, qui seule aussi introduit les tabacs étrangers. En Angleterre, le système est un peu différent : la culture du tabac est totalement prohibée à l'intérieur, et le fisc perçoit un droit élevé sur les tabacs étrangers, à l'entrée. Il y a des États, comme le Portugal, la Pologne, les Deux-Siciles [1], la Toscane, où le monopole est affermé ; et des États comme la Russie et le Zollverein, où la culture et la vente sont libres, mais où on exige une surtaxe foncière des terres produisant le tabac (Prusse), ou bien une patente spéciale de tout individu se livrant à la production du tabac (Russie).

D'autres productions font aussi l'objet d'un monopole financier : en France, les Poudres, les Cartes à jouer et les Capsules. L'impôt du sel peut être perçu de cette manière ; il en est de même de l'impôt du sucre, etc. On a songé aussi à monopoliser les entreprises d'assurances, de chemins de fer, de crédit, dans un but fiscal ; mais cette absorption de ces industries immenses par l'État aurait d'énormes inconvénients que ne présente pas le monopole du tabac [2].

[1] Avant l'annexion de 1860.

[2] Tous les inconvénients de la Réglementation et du Socialisme. V.

Comme on vient de le voir, il y a différentes manières de constituer les monopoles financiers. Nous n'entrerons point dans l'appréciation qu'on pourrait faire des uns et des autres; nous dirons seulement, qu'abstraction faite du système de perception, le Tabac est un des produits les plus légitimement taxés. En effet, l'impôt atteint une substance qui n'est pas alimentaire, qui n'est ni indispensable, ni nécessaire à la vie; il n'atteint pas une matière première de l'industrie; il n'atteint qu'une consommation en général de fantaisie, dont l'excès conduit à l'altération des facultés intellectuelles et morales.

Le gouvernement se chargeant seul du transport des Lettres, la taxe des lettres est un impôt de cette nature, quand elle est supérieure aux frais de transport.

Depuis la réforme postale, plus ou moins radicale, en Angleterre, aux États-Unis, en France, la poste n'est plus un monopole financier directement productif pour le fisc; mais ce dernier n'a qu'à se louer des résultats de la réforme qui, en facilitant la circulation des missives, a contribué au développement de toutes les activités, et a fécondé toutes les autres branches du revenu public.

le *Traité d'Économie politique*, 4e éd., notamment chap. IX, sur les Entraves à la liberté du travail.

IV. Troisième groupe : Droits de douanes[1].

Le système douanier fonctionne à deux points de vue opposés à divers égards.

Il a un *but fiscal*, celui de procurer un certain revenu au Trésor, en prélevant des droits à l'entrée et à la sortie des marchandises du royaume, droits d'autant plus productifs que les importations et les exportations seront plus grandes.

Il a ensuite un *but protecteur* ou soi-disant tel, et fonctionne pour écarter, par voie de prohibitions ou de droits élevés, les importations étrangères, et laisser le monopole du marché intérieur à certaines branches de l'industrie nationale; il fonctionne pareillement, quoique à un degré moindre, pour faciliter par voie de primes à l'entrée et surtout la sortie de certains produits, dans l'intérêt de ces mêmes branches du travail, — et aussi par suite de la théorie mercantile, afin d'attirer dans le pays le numéraire, richesse par excellence, au moyen des exportations.

Nous n'avons ici à considérer les douanes que sous

[1] Du celte *doën*, porter, droits sur les marchandises portées. — De l'italien *dogana*, droits du doge.

le rapport fiscal[1]; nous avons traité dans un autre volume des douanes sous le rapport de la protection.

Les droits de douane perçus sur des objets donnés en accroissent naturellement le prix, d'où résulte, comme pour les autres impôts, la nécessité de tarifs modérés si on ne veut pas trop atteindre la consommation et l'industrie.

Une autre considération commande la modération, c'est la facilité de la contrebande, qui peut s'organiser souvent sur une grande échelle, et répandre la démoralisation dans les populations frontières. En pareil cas, il n'y a pas d'autre remède au mal que l'abaissement des tarifs, de façon à ce que la contrebande n'ait plus une prime suffisante : — cet abaissement produit au bout de peu de temps un accroissement de recettes pour le fisc, et permet de diminuer le nombre des agents et les dépenses de perception.

Selon la nature et la destination des produits, les droits de douane sont plus ou moins proportionnels, et frappent plus ou moins les classes pauvres ou les classes aisées, ou les classes opulentes.

[1] Voir, sur le système douanier protecteur, les *Éléments de l'Économie politique*, 3e édit., chap. XVII; et, sur le système mercantile, le chapitre XVI, — ou chap. XXIII, XXIV de la 4e éd., sous le titre de *Traité d'Économie politique*, etc.

Les droits à la sortie sont en général très-inférieurs aux droits d'entrée. Cela a tenu à l'influence des producteurs de l'intérieur, en général intéressés à la diminution de toute entrave à l'agrandissement de leurs débouchés, — et à la théorie mercantile basée sur cette double erreur que les exportations ont pour effet de faire affluer dans le pays le numéraire, et que le numéraire est la richesse par excellence. Au point de vue de la justice et du fisc lui-même, cette exception en faveur de la sortie n'a pas de raison d'être. Sans doute, les droits à la sortie tendent à faire hausser le prix des produits exportés, et à diminuer la consommation à l'étranger ; mais les droits à l'entrée produisent des effets analogues pour les producteurs et les consommateurs nationaux. De plus, comme les produits s'échangent toujours contre les produits, entraver les importations revient à entraver les exportations, et réciproquement.

Abstraction faite des inconvénients considérables du système douanier au point de vue de l'industrie, du commerce et de la paix internationale, et en la considérant seulement au point de vue fiscal, les droits de douane sont supérieurs aux autres contributions indirectes. Une fois la taxe payée à la frontière, les produits circulent librement sans donner lieu à la surveillance et aux entraves qu'entraînent ces contributions.

Par la suppression de la prohibition (remplacée par des droits), par l'affranchissement des produits qui ne donnent qu'un revenu insuffisant au fisc, par la réduction des droits productifs au taux modéré le plus rationnel pour donner la plus grande recette possible, on peut arriver à rendre cette branche de revenu extrêmement féconde pour le Trésor public, ainsi que le prouve l'exemple de l'Angleterre.[1]

V. Quatrième groupe : Octrois.

Les octrois sont des droits de consommation payés à l'entrée des villes pour les besoins de l'administration communale, et quelquefois aussi pour les besoins de l'État, qui entre comme copartageant dans la recette[2].

Les octrois, semblables aux autres contributions

[1] V. chap. VII, § 4, — chap. XX, § 3.

[2] En France, jusqu'au décret fixant le budget de 1852, le Trésor public a pris pour lui un dixième de l'octroi. L'octroi, supprimé par la Constituante, fut rétabli en l'an VII (1799), sous le nom d'*octroi municipal et de bienfaisance*. Ce nom d'octrois vient de l'autorisation donnée aux villes par le pouvoir souverain. Avant 1789, on les comprenait dans les *Aides*. — Voir l'article Octroi, par M. E. de Parieu, dans le *Dict. de l'Écon. polit.*, et *Études sur l'administration de la ville de Paris*, par M. Horace Say; Paris, 1846, 1 vol. in-8°.

indirectes, portant en général, pour être productifs, sur des objets de première nécessité et de grande consommation, ne sont pas conformes au principe de proportionnalité, renchérissent les produits, ralentissent la consommation et la production. De plus, ils agissent à divers égards sur l'industrie des villes, comme les tarifs douaniers protecteurs, et leur perception nécessite un personnel nombreux et coûteux.

Cet impôt tombe évidemment sur le consommateur qui paye plus ou moins selon qu'il consomme plus ou moins. Mais il atteint à la fois le propriétaire producteur et aussi le marchand, en diminuant la consommation et l'écoulement des produits.

Les octrois sont établis dans une grande partie de l'Europe; mais il est à remarquer qu'ils n'existent pas en Angleterre, et que la ville de Londres a su s'en passer et pourvoir à la satisfaction des besoins urbains par des taxes directes et spéciales; en Belgique, les octrois des villes viennent d'être supprimés par une loi de 1860 et remplacés par une attribution aux communes d'une part dans le produit d'autres impôts [1].

Les octrois dont la perception nécessite des barrières et des entraves gênantes à l'entrée des villes,

[1] Produits des postes, des vins, eaux-de-vie, bières, vinaigres, sucres et cafés.

et dont les populations peuvent apercevoir l'effet en comparant les prix des mêmes produits au dedans et au dehors de la ligne d'octroi, sont très-impopulaires; d'autre part, presque tous les publicistes les rejettent; — mais les administrations des villes s'y montrent attachées, à cause des ressources importantes qu'elles y trouvent. Pour arriver rationnellement à leur suppression, il faut trouver un système d'impôt direct capable de subvenir aux dépenses municipales, — ou supprimer une grande partie des dépenses occasionnées par la municipalité trop interventionniste [1].

VI. Impôts somptuaires ou sur le Luxe.

Dans plusieurs pays et à diverses époques, le législateur, partant de certains principes d'économie ou de morale, a voulu faire de l'impôt un frein à des

[1] En France, sur trente-six-mille communes environ, il y avait :

En 1830	1,508	communes percevant	67,5 d'octrois.
1831	1,378	—	54,5
1850	1,436	—	95,2

Après la révolution de 1830, l'octroi fut supprimé dans plusieurs communes.

En 1850, l'octroi était de 36 fr. par tête à Paris et de 25 fr. à Marseille.

consommations jugées superflues, de luxe et nuisibles à la société. Ces impôts-amendes ont été appelés impôts *somptuaires*[1].

De nos jours on a donné le nom d'impôt de luxe, expression qui n'est pas tout à fait synonyme, à des taxes ayant pour but, non pas tant de refréner le luxe que de le faire produire dans l'intérêt du fisc. On a même pensé quelquefois que l'impôt assis sur le luxe permettrait de dégrever les taxes qui portent sur les objets de première nécessité et frappent les consommateurs pauvres.

Ce sont là deux notions différentes qui ont amené de la confusion dans les discussions.

Quoi qu'il en soit, il est bien difficile de préciser en quoi consiste le luxe dans une société donnée. — Parvint-on à bien définir ce qui est et ce qui n'est pas consommation de luxe[2]; la loi aurait également tort de chercher à les empêcher, car ces consommations dérivent du droit de propriété et servent de débouché à des industries justiciables des mœurs et non de la loi. « Un gouvernement, a dit Smith, qui croit en savoir sur ce point plus que les particuliers est insensé[3]. »

[1] Du latin *sumptus*, dépenses.
[2] V. *Traité d'Économie politique*, 4e éd., chap. XXXIII, § 4.
[3] *Richesse des nations*, liv. II, chap. III.

La consommation, dite de luxe, n'est pas la matière exclusivement imposable. On se fait illusion en pensant que c'est là une riche branche de revenu pour le fisc, car c'est la minorité des contribuables qui fait des dépenses de cette nature. Mais elle est une matière essentiellement imposable, et c'est par suite d'abus que le fisc l'a épargnée dans le système actuel de l'impôt multiple et des taxes variées sur les consommations. Que si on disait que l'impôt sur les objets de luxe est contraire aux beaux-arts, il y aurait lieu de répondre que toute taxe nuit à une branche de production, et que c'est pour cela qu'il l'a faut modérée[1].

On s'aperçoit de la difficulté de préciser cette nature d'impôt de luxe si l'on cherche à dresser la liste des impôts susceptibles d'entrer dans cette catégorie[2].

Nous avons nommé les chiens, les chevaux, les domestiques; mais il y a des chiens, des chevaux,

[1] En 1855, le Corps législatif de France a repoussé fort à tort une taxe sur les voitures de maître, sous prétexte que c'était un impôt somptuaire socialiste (hostile au luxe), quand déjà les voitures ordinaires étaient soumises à la taxe.

[2] *Voir* la nomenclature de p. 99. La Convention, par une loi du 7 thermidor an III, imposait les Cheminées, les Poêles, les Domestiques mâles, les Chevaux, les Voitures suspendues, les Meubles de luxe, les Literies. La loi du 24 avril 1806 supprima la contribution somptuaire.

des voitures, des domestiques d'utilité ou d'agrément dans une proportion difficile à formuler. Le tabac lui-même est une consommation de luxe pour les uns, de nécessité pour quelques autres[1]; — le sucre est une consommation de luxe pour celui qui en prend dans des inutilités comestibles, et de première nécessité pour l'enfant, la femme, le vieillard ou le malade qui en mettent dans leur lait ou leur tisane. Tel mobilier est de luxe dans telle maison, et de première nécessité dans toute autre où il fonctionne comme instrument de travail.

[1] « Utile aux marins contre le scorbut, aux militaires contre les souffrances du bivac, il n'est chez les habitants paisibles de nos cités qu'un vice, un vice peu élégant, peu digne de faveur, mais digne d'encouragement dans l'intérêt des finances. » (*De la Propriété*, par M. Thiers, liv. IV). — L'encouragement nous paraît de trop.

CHAPITRE XII

DE LA PERCEPTION DE L'IMPOT

I. Des manières de percevoir l'Impôt. — Des Fermes, des Régies, de l'Exercice. — II. Règles à suivre pour la perception des Impôts. — III. Des Frais de Perception.

Toutes les questions de perception ont une grande importance. « Un impôt, dit très-justement M. d'Audiffret, ne serait souvent qu'une charge fort légère si le mode de perception ne venait en aggraver le poids et quelquefois le rendre odieux. »

I. Des manières de percevoir l'Impôt. — Des Fermes, des Régies et de l'Exercice.

Les impôts se perçoivent par voie de Régie et par voie de Ferme.

Les *Régies* sont des corps d'administrations pu-

bliques recueillant les impôts aux frais et au compte de l'État : tels sont en France les *percepteurs* ou agents de l'administration des contributions directes, — les agents des contributions indirectes, — les *douaniers* ou agents de la douane, administration des contributions indirectes à la frontière, — les *employés d'octroi* ou agents préposés aux barrières des villes.

C'est le système actuel dans la plupart des pays.

Les *Fermes* sont des entreprises particulières qui donnent à l'État une somme fixe et perçoivent l'impôt, conformément aux lois, mais de manière à y gagner une différence, la plus grande possible.

C'est le système ancien [1]. La rapacité des fermiers est passée en proverbe, et la haine qu'ils inspirèrent

[1] Pratiqué chez les Gaulois. Reynier, *Écon. politique des Celtes*, p. 270. — Les publicains romains étaient des fermiers appartenant à la classe des chevaliers. — En Hollande, la perception s'est d'abord opérée par régie; mais en 1555 la ferme y fut considérée comme un progrès; toutefois ce système, devenu odieux au peuple, fut supprimé en 1748.

En France, la levée de la taille, de la capitation et des deux vingtièmes se faisait sous la direction du gouvernement. Les Gabelles, les Aides, les Traites, le Tabac, étaient en ferme, et les principales branches du revenu avant 89 : « Il est généralement reconnu, dit Adam Smith, qu'en proportion de ce qu'elles font sortir de la poche du peuple, elles mettent plus dans le trésor du prince que les cinq autres, dont l'administration est beaucoup plus confuse. » (Liv. V, ch. XI.)

fut un des griefs de la Révolution française contre l'ancien ordre de choses [1].

Le procédé des fermes est plus conforme à la division du travail, et il n'est pas impossible (si toutefois on persiste dans l'impôt multiple) que l'on n'y revienne dans l'avenir, lorsque les mœurs et les lois financières auront progressé, et que les citoyens auront plus de moyens de se prémunir contre la rapacité des traitants [1], qui ne courront plus le risque de passer par une chambre ardente et qui ne feront plus payer ce risque à l'État, c'est-à-dire aux contribuables.

Le système des fermes existe encore pour certains impôts dans quelques États arriérés [2], et pour l'octroi des villes.

[1] Sully les appelait les plus grands ennemis de l'État. — Boisguilbert disait d'eux : « Ils détruisent tout et causent plus de ravages que des armées ennemies qui auroient entrepris de tout désoler; car ces fléaux de Dieu n'ont jamais qu'une courte durée... » Turgot, devenu contrôleur général, leur écrivait (lettre du 14 sept. 1774) pour arrêter leurs « scandales. » Ainsi s'expliquent, et sans qu'on puisse les excuser, les horreurs de la tourmente révolutionnaire, et la mort sur l'échafaud de l'illustre Lavoisier englobé dans le sort des autres fermiers généraux.

[2] A Rome, à Naples, jusqu'à l'annexion de 1860; en Turquie; en Russie et en Pologne où le monopole des boissons spiritueuses est affermé.

A peine monté sur le trône, le nouveau sultan a déclaré vouloir remplacer le système des fermes par celui de la perception directe, espérant ainsi diminuer les abus et accroître les revenus.

En France, ce mode de perception est facultatif pour l'octroi des villes. Il est aussi pratiqué dans quelques villes d'Espagne.

La perception des impôts indirects nécessite l'*exercice*, c'est-à-dire la reconnaissance de la matière imposable par les agents du fisc, afin de la soumettre à la perception selon l'espèce et la quantité. Il s'exécute là où il y a lieu de garantir, ou de constater les droits : dans les ateliers industriels, dans les entrepôts du commerce, dans les magasins des débitants, à la circulation, à l'importation ou aux entrées des villes, suivant l'assiette particulière de chaque taxe. On comprend ce que cet exercice, cette enquête, cette recherche permanente, doit avoir de forcément désagréable pour le contribuable, et on sait combien les agents du fisc sont détestés par les populations. Mais l'exercice est inhérent aux impôts de consommation, et les inconvénients de l'exercice sont inhérents à l'exercice lui-même, de sorte qu'on ne peut songer à supprimer l'exercice qu'en supprimant les impôts indirects, les douanes, les octrois et même le droit d'enregistrement.

L'*Impôt en nature* peut paraître au premier abord le plus rationnel et le plus facile à recueillir.

Il n'en est rien cependant. Cet impôt, qui ne pourrait s'appliquer qu'aux produits de l'agriculture [1], ne peut être assis que sur le produit brut et ne tient pas

[1] La conscription est aussi un impôt en nature.

compte des frais d'exploitation ; de plus, il exige de nombreux agents et favorise les dilapidations et les pertes. On en a fait, dans le passé, l'expérience avec la Dîme, qui engendrait d'incessantes querelles entre les ministres du culte[1] et la population, et qui était, dans bien des cas, complétement spoliatrice. En France, la dîme était souvent presque du tiers des récoltes ; dans ce pays, en Angleterre et partout, elle absorbait quelquefois tout le revenu et fauchait même, comme disait Turgot, plus que l'herbe.

II. Règles à suivre pour la perception des impôts.

Ces règles sont énoncées en même temps que les principes dirigeants pour l'assiette. Voir particulièrement les troisième, quatrième, cinquième règles dans le chapitre suivant.

Le principe, en fait de perception d'impôt, c'est qu'il sorte des mains du contribuable le moins d'argent possible au delà de ce qui entre dans le Trésor; — c'est encore que les sommes perçues restent le

[1] La dîme au profit du culte officiel de l'Église anglicane a été, au dire de beaucoup d'écrivains anglais, une des principales causes des progrès des sectes dissidentes.

moins longtemps dans les mains des intermédiaires. En d'autres termes, il faut que les formalités et le nombre des agents soient aussi peu nombreux que possible[1].

III. Des frais de Perception.

Les frais de perception ou de recouvrement sont : les dépenses que nécessitent la rentrée des impôts, les salaires des agents et l'entretien des administrations chargées de ce soin. Ils comprennent tous les frais de régie ou d'exploitation des impôts et des revenus publics. Ils sont représentés par la différence qu'il y a entre les sommes qui parviennent au Trésor et celles qui sortent de la poche des contribuables.

La diminution de cette différence doit être le résultat d'un bon système de contributions. Elle dépend donc d'une bonne assiette des impôts, de la simplification des tarifs et d'une administration régulière, entendue et perfectionnée. Elle est, à beaucoup d'é-

[1] En France, les impôts directs sont versés dans les caisses des receveurs généraux, qui font passer tous les dix jours leur situation au ministre, et qui font des payements locaux ou dirigent les fonds, selon les ordres de l'administration centrale.

gards, l'expression de l'ordre et de la justice qui règne dans les finances.

Une remarque à faire, c'est qu'en général les frais de recouvrement des impôts, par voie de monopole, c'est-à-dire par exploitation et vente d'un produit (le tabac, par exemple), sont plus élevés que ceux qu'exigent les autres impôts indirects perçus sur des objets de consommation générale ; — et que les frais de perception pour ces derniers sont plus élevés que les frais des contributions directes sur la Terre, le Mobilier, les Portes et fenêtres, le Capital et le Revenu en général, etc.

En France, les tabacs coûtent 28 pour 100, les douanes 22, les contributions indirectes 13, les contributions directes 8, l'enregistrement 5.

En France, la moyenne des frais de perception (produit des tabacs et des postes à part) est de 10 à 11 pour 100; elle est en Angleterre de 5 pour 100[1].

Les dépenses pour la perception des octrois en France sont généralement évaluées en moyenne à 10 pour 100 du produit brut.

Les frais de l'income-tax et de l'einkommen-stauer prussien ne dépassent guère 3 pour 100; ceux de l'impôt sur le capital en Amérique sont un peu plus

[1] Voir des chiffres plus détaillés pour le passé et le présent dans une note finale.

considérables, mais très-éloignés de ceux qu'occasionnent les taxes sur les consommations[1].

Aux frais de perception qu'entraîne un impôt, il faut ajouter ceux de contrainte, de poursuites, de visites, de saisies, d'amendes, qui sont autant de charges pour le pays, sans profit pour le Trésor; il faut ajouter le temps perdu, les ennuis et les tracasseries qui résultent des rapports entre les agents du fisc et le public.

Il est dangereux, il est immoral d'intéresser, comme on le fait dans plusieurs pays et en France, les agents dans les amendes prononcées contre les citoyens, surtout quand leur déclaration suffit pour faire foi en justice.

Ce système de participation aux recettes du fisc provoque chez les agents la rapacité et les excès d'un zèle ridicule et abusif, — dans le public, la haine et l'irritation.

[1] Raumer, *die Britische Besteurungs System*, (exposé du système des contributions en Angleterre) cité par M. Esq. de Parieu. *Journal des Économistes*, juin 1857.

CHAPITRE XIII

PRINCIPES DIRIGEANTS ET RÈGLES A SUIVRE POUR L'ASSIETTE DE L'IMPOT

I. Règles générales pour l'établissement de l'Impôt en général. — II. Règles générales pour l'établissement de l'Impôt indirect. — III. Observations générales sur l'Impôt ancien et l'Impôt nouveau ; — Sur la perfection de l'Impôt.

Nous pouvons maintenant résumer, sous forme de Principes et de Règles, tout ce que nous avons dit sur la nature de l'impôt, son assiette et sa perception.

I. Règles générales.

Adam Smith en a formulé quatre d'une justesse incontestable et incontestée ; mais nous pensons qu'il y a profit, pour la clarté, à en poser un plus grand nombre, afin d'arriver à mieux préciser que ne l'a

fait le célèbre économiste, et à dire plus qu'il n'a dit, aujourd'hui que les analyses sont plus nombreuses et la science plus avancée.

Nous formulons douze règles générales et quatre règles spéciales pour les impôts indirects.

Première Règle.

L'impôt doit être basé sur le principe d'*égalité*, c'est-à-dire payé par *tous* les citoyens qui peuvent le payer, égaux, en tant que contribuables, devant la loi.

« L'impôt doit être également réparti sur tout le monde, » disaient les États généraux de France de 1355.

Ce principe est de sens commun aujourd'hui dans les pays avancés en civilisation. Chacun profitant de la sécurité garantie au nom de la communauté; on comprend que chacun doit y participer aux frais de cette sécurité. C'est là un corollaire du principe de justice distributive; mais il est encore bien méconnu dans l'application et même en théorie dans divers pays qui obéissent toujours aux idées de priviléges, d'exceptions et d'immunités de l'ancien régime.

Toute *exception*, si elle n'est pas un acte de *charité* sociale envers les citoyens tout à fait misérables, est

non-seulement une *iniquité*, mais encore une cause de *perturbation* économique.

Il en est de même de toute inégalité dans la répartition.

Voir ce qui a été dit plus haut en parlant de la justice en matière d'impôt (chap. v, § 3).

Deuxième Règle.

L'impôt doit être *modéré*, c'est-à-dire n'exiger qu'une faible partie du revenu des citoyens.

Nous avons déduit plus haut (ch. III, § 1) toutes les raisons qui militent en faveur de ce principe qui découle — de la nature de l'impôt, — de celle des fonctions de l'État, — qui est conforme à l'intérêt du Trésor, — et sans lequel les contributions publiques enchérissent trop les produits, découragent le travail et l'industrie, tarissent l'épargne à sa source, empêchent la formation du capital, accroissent la misère des classes les plus malheureuses, et provoquent à la fraude et à la démoralisation.

Rossi formule aussi cette règle, en ces termes : « Le législateur doit mettre la plus grande attention à ce que l'impôt ne dépasse jamais la portion du revenu que le contribuable peut économiser. C'est là le

maximum, parce que, je le répète, au delà est la ruine du pays[1]. »

Rossi ne parle de ce maximum possible qu'aux époques de danger public et de nécessité extrême. Il traduit encore sa pensée en disant que « l'impôt en principe doit porter sur le revenu et nullement sur le capital ; » ce qui ne veut pas dire qu'il prend parti pour ou contre le système d'assiette sur le revenu ou sur le capital (question non débattue de son temps et discutée plus haut, chap. IV, § 4 et chap. IX, § 8), mais qu'il ne faut pas ébrécher le capital.

J. B. Say et J. Droz ont formulé ce principe de modération de l'impôt en disant :

J. B. Say[2] : « Le meilleur de tous les plans de finance est de dépenser peu, et le meilleur de tous les impôts est le plus petit. »

J. Droz[3] : « Après avoir réfléchi sur les impôts, on voit qu'ils ont tous des inconvénients graves, et on finit par dire que le meilleur ministre des finances est celui qui fait le moins payer. »

Troisième Règle.

La *quote-part* d'impôt demandée à chacun, ainsi que l'*époque* et le *mode* de payement, doivent être

[1] Fragment sur l'impôt, 4e vol. du *Comp.*, p. 235.
[2] *Traité*, liv. III, ch. IX. — [3] *Economie politique*.

nettement *déterminés* par le législateur, pour exclure toute décision arbitraire de l'administration et toute contestation de la part du contribuable.

Smith, qui pose cette règle, fait remarquer que l'incertitude dans la taxe autorise l'insolence et favorise la corruption d'une classe de gens qui est naturellement odieuse au peuple, même quand elle n'est ni insolente ni corrompue. Il fait encore remarquer qu'un degré d'inégalité considérable n'est pas, à beaucoup près, un aussi grand mal qu'un très-petit degré d'incertitude qui engendre l'arbitraire et les discussions.

Au sujet de l'époque et du mode de payement, Adam Smith pose une règle distincte pour recommander que l'impôt soit perçu au moment et selon le mode le plus commode pour le contribuable. Ce moment ne peut être précisé par le législateur; mais il est indiqué par la pratique au percepteur connaissant les époques de récolte, de vente, de foires et toutes autres circonstances favorables de sa localité. En France et dans d'autres pays, l'impôt direct est réparti sur toute l'année et est exigible par *douzièmes*. C'est un partage en général commode pour le contribuable.

Quatrième Règle.

L'assiette et la perception de l'impôt doivent être organisées de la manière la plus régulière, la plus simple, la plus économique,

De façon à ce que l'argent du contribuable arrive le plus promptement possible dans le trésor public, — à ce qu'il en reste le moins possible dans les mains des intermédiaires.

C'est encore une des quatre règles formulées par Smith[1]. On a traité de ce sujet dans le chapitre précédent.

Cinquième Règle.

L'assiette et la perception doivent être organisées de façon à laisser au contribuable la moindre facilité possible d'échapper à ses obligations.

M. Passy insiste avec raison sur ce point. Par suite de l'exagération des charges, de leur mauvais emploi, de l'ignorance de la vraie notion de l'impôt, et, il faut le dire, par suite de la nature humaine, les populations n'ont pas grand respect pour les prescriptions du fisc, et ne croient pas trop mal faire en cherchant

[1] La IVe règle de Smith recommande la proportionnalité. *V.* ces quatre règles reproduites dans une note finale.

à s'y soustraire. Or, comme le génie de la fraude, inspiré par l'appât des profits et souvent par le besoin, est extrêmement ingénieux, il en résulte entre les populations et les agents de l'État des luttes de ruse, de mensonge, de violence, éminemment corruptrices. Mais, ainsi que le remarque le même auteur, on ne s'accoutume pas à transgresser les lois, à dérober à l'État ce qui lui est dû, sans contracter des penchants dont quelque chose se reporte dans les actes de la vie privée. C'est un fait que dans tous les pays où la contrebande est largement exercée, l'état social des populations s'en ressent dommageablement.

Sixième Règle.

L'impôt doit être *proportionnel* au revenu et à la fortune des citoyens, — et même, s'il est modéré, *progressivement proportionnel*, jusqu'à une certaine limite,

Pour être réparti selon toutes les conditions de la justice distributive. (Voir à ce sujet ce qui est dit au chap. VII, § 2.)

Septième Règle.

L'impôt doit être préférablement *direct*,

Pour que la charge qui pèse sur le contribuable soit bien apparente, et que le législateur et les ci-

toyens puissent toujours se rendre compte des sacrifices faits pour la garantie de la sécurité et pour les autres fonctions confiées à l'autorité publique par l'association générale ou par la communauté des citoyens taxés.

L'impôt direct c'est la contribution de l'homme libre. (Voir ce qui est dit au chap. VI, § 2, et aux chap. IX, X et XI.)

Huitième Règle.

L'impôt doit tendre à l'*unité* de Base et de Perception, c'est-à-dire à la *simplicité*,

Pour n'avoir qu'au moindre degré possible les inconvénients attachés à toute espèce de contributions et de prélèvements sur les revenus des citoyens. (Voir ce qui est dit au chap. VII, § 1.)

Neuvième Règle.

L'impôt doit être *consenti* et *contrôlé* par les représentants des contribuables;

Pour éclairer la nation sur l'emploi des tributs; — pour garantir le droit de propriété des citoyens contre les exigences du fisc; — pour établir de plus en plus l'équitable répartition des charges publiques;

— pour mettre un frein à l'autorité, et aussi pour lui donner la force de résister aux sollicitations qui l'assiégent, et limiter la corruption.

Cette règle est un des premiers principes du droit public de tout peuple libre, et une des plus précieuses conquêtes de la Révolution. Nulle taxe n'est vraiment légitime si elle n'est consentie par celui qui doit la payer, c'est-à-dire par ceux qui le représentent; de là découle la nécessité d'une grande liberté pour la discussion des questions financières, et une parfaite clarté dans les comptes administratifs.

(Voir ce qui est dit plus loin au chap. XXI sur les conditions nécessaires pour avoir de bonnes finances.)

Dixième Règle.

On ne doit payer d'impôt qu'à l'État, et pour un service rendu.

L'État s'entend ici de l'autorité supérieure et publique, sous forme d'État proprement dit, de Province ou de Commune.

Cette règle, incontestable en théorie, condamne toute charge apparente ou latente, occasionnée par un abus ou monopole quelconque, qui aboutit à un tribut illégitime, à une spoliation partielle d'une classe de citoyens en faveur d'une autre classe.

Onzième Règle.

L'impôt ne doit jamais être contraire à la morale publique, soit par sa source, soit par ses effets.

En France et ailleurs, l'institution des loteries officielles et la taxe des prostituées avaient ces deux défauts [1]; — l'octroi sur les boissons, qui conduit les populations dans les cabarets des barrières, a au moins le second.

Douzième Règle.

« Il n'est pas permis, disait Necker, d'établir un impôt nouveau ou de faire un emprunt avant d'avoir épuisé les ressources que peuvent produire l'ordre et l'économie.

Ces deux dernières règles n'ont pas non plus besoin de commentaires.

II. Règles spéciales pour l'établissement de l'impôt indirect.

Première Règle.

L'impôt indirect doit porter plus spécialement sur les objets de luxe et d'ostentation ne répondant pas à

[1] La loterie officielle existe encore en Piémont et à Rome.

des besoins réels et de première nécessité, et pouvant supporter un droit relativement plus élevé.

Deuxième Règle

Autant que possible, les droits ne doivent pas atteindre les substances alimentaires, et doivent atteindre de préférence les excitants dont la consommation a des inconvénients hygiéniques.

Troisième Règle.

Si elle frappe sur les objets de consommation générale et de première nécessité, la taxe doit être très-modérée, circonscrite à un petit nombre d'articles pour limiter l'intervention vexatoire du fisc et les tentatives de fraude.

La matière imposable varie avec les productions locales.

Quatrième Règle.

Si la douane existe dans un pays, il vaut mieux, pour éviter l'intervention du fisc dans la fabrication, n'imposer que des objets venant du dehors, et des objets que le pays ne peut produire ou dont on peut prohiber la fabrication avec le moins d'inconvénients possible.

Tel est le tabac en Angleterre.

Ces diverses règles ne sont possibles que si l'impôt est modéré.

Les deux premières conviennent peu au fisc, parce que les objets de première nécessité, forcément consommés sur une grande échelle, sont les plus productifs. — La quatrième ressort de l'expérience.

III. Observations générales : — L'impôt ancien et l'impôt nouveau ; — La perfection dans l'impôt.

Comme une contribution est d'autant moins onéreuse pour le contribuable qu'elle est mieux déterminée et plus fixe ; comme elle est d'autant moins désagréable que le contribuable y est plus habitué et préparé ; comme elle est d'autant mieux répartie qu'elle est plus ancienne, — un impôt ancien est généralement préférable à un impôt nouveau, soit au point de vue fiscal, soit au point de vue économique ou de l'effet produit sur la société.

Ce principe est vrai dans son acception générale, toutes choses égales d'ailleurs. Mais il y a à cet égard deux imposantes observations à noter.

Il peut se faire que l'impôt ancien ait une base inique et qu'il ait été inspiré par l'esprit de privilége, et qu'il s'agisse de le remplacer par un impôt à

asseoir en vertu d'idées plus modernes et tout à fait opposées. — C'est le cas de beaucoup d'impôts en Europe et encore plus ailleurs.

De ce que un impôt ancien est, toutes choses égales d'ailleurs, moins désagréable qu'un nouveau ; de ce qu'il a une assiette fixe, qu'on y est habitué et qu'on le fait entrer en ligne de compte dans les appréciations et prévisions, il n'en faut pas conclure qu'il ne pèse sur personne. L'auteur d'un ouvrage récent dit à ce sujet :

« Lorsque les impôts ont reçu la sanction du temps, ils ne touchent plus à la propriété d'aucun individu en particulier, parce que chacun a arrangé sa vie en vue de son existence. Ils agissent alors exactement comme les inconvénients du climat et du sol : la société, en général, est moins riche que si ces inconvénients n'existaient pas ; mais cette diminution de richesse se trouve répartie de telle façon que toutes les forces mécaniques sont dans leur équilibre naturel[1]. »

Cette dernière assertion, exacte pour l'impôt foncier (V. chap. IX, § 4), nous paraît inexacte pour les autres impôts. Quelle que soit l'ancienneté d'une contribution, elle pèse toujours sur quelqu'un et elle modifie toujours l'équilibre naturel.

[1] Courcelle-Seneuil, *Traité d'Écon. pol.*, 1er vol., p. 497.

En rapprochant ce qui a été dit plus haut de la nature et des effets de l'impôt en général [1], — des diverses catégories d'impôts [2], — et en supposant même toutes les règles ci-dessus observées ; on est forcé de conclure, avec M. Droz, que tous les impôts ont des inconvénients graves, et que les meilleurs sont ceux qui ont moins d'inconvénients ; — on est encore obligé de conclure avec M. Mac Culloch [3] qu'il n'y a pas d'impôt sans inconvénient, qu'il n'y en a jamais eu et qu'il n'y en aura jamais.

[1] Chap. IV, § 2.

[2] Chap. VI, VII, IX, X et XI.

[3] M. Mac Culloch ajoute qu'on peut dire des taxes comme des poëmes :

> Whoever expects a fautlest tax to see,
> Expects what neither is, nor was, nor ever shall be.

Celui qui attend une taxe sans défaut, attend ce qui n'est pas, n'a pas été, ne sera jamais; — c'est-à-dire, selon le dicton vulgaire, — un merle blanc... l'impossible ! Mais il y a défauts et défauts.

CHAPITRE XIV

COUP D'ŒIL HISTORIQUE SUR L'IMPOT ET LE CONSENTEMENT DES PEUPLES.

I. Marche de l'Impôt. — II. Du consentement de l'Impôt. — III. De l'Accroissement des contributions.

I. Marche de l'Impôt.

Les gouvernements, dans l'antiquité reculée, avaient, paraît-il, pour ressource le revenu d'une part ou de la totalité d'un territoire constituant le *domaine* de l'État. Ce ne serait qu'à l'époque de Darius (522 à 485 avant J. C.) que l'impôt aurait été introduit dans l'Inde, dans la Perse, en Égypte. On retrouve le domaine comme ressource principale chez la plupart des peuples, après la chute de l'empire romain; mais on le voit successivement diminuer d'importance, et, d'autre part, s'accroître la masse des contributions.

Actuellement le domaine n'offre, sauf exception, que des recettes secondaires[1].

Dans les sociétés primitives peu avancées en civilisation, l'impôt n'a guère consisté qu'en services personnels.

L'élite de la population marchait à la guerre, en temps de luttes, et était requise pour bâtir des citadelles, des temples, des routes, etc., en temps de paix. Puis des corvées furent imposées aux masses pour cultiver les terres ou pourvoir aux besoins des hommes de guerre ou d'église et des agents du gouvernement. Puis on imagina des prélèvements en nature sur les produits des champs et des troupeaux. Puis, avec l'accroissement des métaux précieux et le progrès de la richesse, les prélèvements en nature furent remplacés par des tributs en argent, qui s'ajoutèrent aux prestations en nature. « Du jour, dit M. Passy, où les taxes purent être établies en numéraire, elles se multiplièrent avec une remarquable rapidité, au point que l'on retrouve dans l'antiquité à peu près tous les modes de perception à l'usage des peuples modernes. Aucune source imposable n'échappa aux officiers du fisc romain... Jamais société ne fut pressurée autant ni sous des formes aussi

[1] V. ce qui est dit p. 17 et en note.

diverses, aussi compliquées que la société romaine, et ce ne fut pas là une des moindres causes de sa décadence et de sa ruine... »

Après la chute de la domination romaine, durant la longue nuit du moyen âge, les sociétés retournèrent à l'état barbare; l'industrie, le commerce, la circulation métallique furent à peu près anéantis, et l'on revint au système des corvées et des prestations en nature, auxquelles s'ajoutèrent peu à peu et de nouveau les tributs en numéraire et les nombreux impôts, à peu près tous renouvelés des Romains.

Toutes les révolutions, toutes les émancipations ont eu plus ou moins pour objet, sinon pour effet : — de diminuer l'énormité de certaines charges imposées par l'État, la province ou la commune, l'inégalité des répartitions, les désagréments de la perception; de supprimer les redevances seigneuriales et ecclésiastiques ou autres redevances abusives. La Révolution française est, entre autres événements de même nature, surtout remarquable à cet égard.

La bonté ou la prudence de quelques princes, l'intelligence de quelques ministres économes, les efforts des publicistes et ceux des économistes depuis la fin du dernier siècle, joints aux réclamations plus ou moins tumultueuses des peuples, ont successivement amené les finances publiques à l'état actuel,

— incomparablement supérieur à ce qui existait au dernier siècle, par exemple, mais qui est encore infiniment susceptible d'améliorations sous tous les rapports. Que de vieilleries à supprimer, — que d'injustices à réparer, — que d'abus à réformer, — que d'erreurs administratives et populaires à dissiper, — que d'analyses délicates à faire encore !

Nous ne parlons ici que des nations qui sont à la tête de la civilisation.

II. Du consentement de l'impôt.

Pour percevoir l'impôt, les dominateurs, les classes aristocratiques n'ont d'abord invoqué que la force, la possibilité de prendre qui s'est érigée en droit de prendre, droit de guerre, droit de suzeraineté qu'on a fortifié en en faisant un des attributs du droit divin. L'antiquité, le moyen âge, la féodalité, les monarchies autocratiques, les oligarchies n'ont pas invoqué d'autre dogme. C'est celui des sociétés à esclaves et à priviléges; c'est celui que pratiquent encore les sociétés orientales et les autres sociétés barbares; c'est celui que formulait Louis XIV, à l'instar de ce que pourrait encore dire le sultan de nos jours : « Les rois sont seigneurs absolus et ont naturellement la disposi-

tion pleine et entière de tous les biens qui sont possédés[1]. » En ce temps-là le droit de travailler était devenu un droit royal qu'on a longtemps vendu, et ce droit n'est pas encore complétement accepté par tout le monde.

Cette usurpation, érigée en théorie par Louis XIV, dont le sens moral avait été oblitéré par une longue pratique de pouvoir despotique, remontait au milieu du quinzième siècle.

« J'ose affirmer, dit M. de Tocqueville[2], que du jour où la nation, fatiguée des longs désordres qui avaient accompagné la captivité du roi Jean et la démence de Charles VI, permit aux rois d'établir un impôt général sans son concours, et où la noblesse eut la lâcheté de laisser taxer le tiers état, pourvu qu'on l'exemptât elle-même; de ce jour-là fut semé le germe de presque tous les vices et de presque tous les abus qui ont travaillé l'ancien régime pendant le reste de sa vie, et ont fini par causer violemment sa mort; et j'admire la singulière loyauté de Commines, quand il dit : « Charles VII[3], qui gagna ce point d'imposer la taille à son plaisir, sans le consentement des états, chargea fort son âme et celle

[1] Dans les Instructions pour le Dauphin. C'était au commencement du dix-huitième siècle.

[2] *L'ancien régime et la Révolution*, in-8°.

[3] Monté sur le trône en 1422, mort en 1461.

de ses successeurs, et fit à son royaume une plaie qui longtemps saignera. »

Cependant le consentement de l'impôt a été un dogme sinon appliqué, au moins adroitement mis en avant toutes les fois qu'on a voulu obtenir des sacrifices des populations.

C'est une maxime ancienne des juristes et des historiens en France, que, « nulle taxe n'est due si elle n'a été consentie » et que « elle ne peut être levée sans cette condition, à moins que ce ne soit par tyrannie. »

Sully rappelait cette sage maxime dans une lettre à Henri IV, et indiquait en même temps le danger qu'il y a toujours eu à agir en ces matières par tyrannie.

« .... Ces levées de deniers, disait Sully, pour produire bien et jamais mal, ne se faisoient que par le commun consentement des peuples qui les payoient, et peu souvent les souverains en ont-ils voulu user aultrement, qu'ils n'avoient suscité des plaintes et des esmotions, lesquelles ont bien souvent mis leur autorité en compromis ; de quoy il se trouve tant d'exemples, dans les histoires anciennes et modernes, que l'on en pourrait faire un gros volume [1]. »

A la fin du dix-septième siècle, Locke [2] proclamait

[1] V. au chap. XXII une citation d'un curieux édit d'Henri IV.
[2] *Du Gouvernement civil.*

que « si quelqu'un prétendait avoir le pouvoir d'imposer et d'élever des impôts sur le peuple de sa propre autorité et sans le consentement du peuple, il violerait la loi fondamentale de la propriété des choses et détruirait la fin du gouvernement. »

Cette doctrine, pratiquée par l'Angleterre, entrait, à la fin du siècle suivant, dans les principes de la Révolution française. L'Assemblée constituante posait en principe, le 11 août 1789, que « chaque citoyen a le droit, par lui-même ou par ses représentants, de contester la nécessité de la contribution publique et de la consentir librement, d'en faire l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette et la durée. »

Mounier, une des lumières de cette assemblée, disait l'an d'après à la tribune :

« C'est encore un principe certain que les Français ne peuvent être taxés sans leur consentement, et, dans le long oubli des droits du peuple, toutes les fois que l'autorité s'est expliquée sur cet important objet elle a cependant déclaré que les subsides devaient être un octroi libre et volontaire. »

En fait, il a fallu compter avec les états généraux, composés de l'aristocratie de la nation, puis avec le tiers état, qui est la nation elle-même, souffrant de la lourdeur des charges, irritée par les abus et les injustices, et finalement éclairée, bien qu'il y ait encore fort à faire à cet égard, pour les publicistes

interprètes du bons sens et de la raison éclairés par la science économique.

III. De l'accroissement des contributions.

A mesure que la civilisation progresse, les populations réclament pour les personnes et pour les biens une protection plus grande et des créations d'utilité générale plus nombreuses. De là une augmentation de Dépenses et par conséquent des Impôts, progressive comme la Richesse et comme la Population, — augmentation qui est à la fois le résultat naturel de la marche des choses, s'il se maintient dans une certaine proportion et dans certaines limites, et le résultat des fausses idées que le public et l'autorité se font des attributions et des devoirs du gouvernement, dans le cas contraire.

Montesquieu a dit à ce sujet, sans doute en ne pensant qu'à la meilleure volonté d'un peuple qui consent l'impôt par ses mandataires : « Règle générale : on peut lever des tributs plus forts à proportion de la liberté des sujets, et l'on est forcé de les modérer à mesure que la servitude augmente [1]. »

Beaucoup d'écrivains se sont faits de ce passage un

[1] *Esprit des lois*, liv. XIII, ch. XII.

argument contre le système de gouvernement représentatif et parlementaire qui serait plus onéreux aux peuples que le système autocratique. L'observation a pu être vraie dans quelques cas particuliers; on ne la trouvera pas juste dans l'ensemble des cas, si l'on tient compte, dans les comparaisons entre les budgets des peuples avant et après l'application du système représentatif, du développement de la richesse chez les peuples libres, de l'augmentation des besoins, de la publicité donnée à toutes les dépenses, de la dépréciation de la valeur des signes monétaires.

Vauban, disait avec plus de raison, dans sa *Dîme royale*, que « les rois (les gouvernements) ont un intérêt réel et très-essentiel à ne pas charger les peuples. » Frédéric de Prusse, dit le Grand [1], disait aussi, pareillement avec raison, que si le souverain a l'esprit éclairé et le cœur droit, il dirigera toutes ses dépenses vers le plus grand avantage des peuples. — Mais le contrôle de l'emploi de l'impôt, par les représentants de ceux qui le payent, sans empêcher

[1] Cité par M. du Puynode, 2e vol., p. 117. — Mais le même Frédéric aurait tenu à Voltaire ce cynique langage : « Il s'agit avant tout d'avoir de l'argent; — avec de l'argent on a des soldats; — et avec des soldats on se ... moque du reste. »

On cite ces paroles de Louis XII : « J'aime mieux voir les courtisans rire de mon avarice que de voir mon peuple pleurer de mes dépenses. » — Mais les Louis XII sont l'exception.

l'action des gouvernements éclairés, est une garantie supérieure; surtout dans le cas, qui est encore le plus général, des gouvernements dépensiers et peu intelligents, et même dans l'hypothèse d'un souverain à l'esprit éclairé et au cœur droit, qui ne pouvant évidemment pas tout faire par lui-même doit employer une foule d'agents que la publicité et le contrôle des dépenses peuvent seuls tenir en respect. Mirabeau voulait exprimer cette pensée quand il disait : « La théorie des impôts est la véritable législation des peuples. »

En admettant que l'observation de Montesquieu fût exacte et que les gouvernements libres fussent plus chers, la discussion, le consentement et le contrôle de l'impôt n'en ont pas moins d'immenses avantages, savoir : une répartition plus équitable des charges; un meilleur emploi des revenus publics; un frein contre les exigences du fisc et les entraînements de l'autorité; — une force pour cette dernière plus capable, avec l'appui de l'opinion, de résister aux sollicitations et aux influences, de combattre les abus, les monopoles et les préjugés.

Tôt ou tard aussi on peut espérer que l'opinion publique ne demandera aux gouvernements que les services qui sont de leur essence propre, et que les dépenses, tout en progressant avec la population et

la richesse, ne s'accroîtront que plus lentement et plus rationnellement que dans le passé.

Tôt ou tard, aussi, les pouvoirs publics comprendront : — que les dépenses d'un État ne sont irréprochables que si elles correspondent à des services réels, nécessaires et rationnels; — que quelle que soit la facilité avec laquelle les peuples peuvent payer et supporter les charges publiques, l'*impôt agit comme obstacle* à l'activité des citoyens, — à la formation du capital, à l'amélioration de la condition du sort des masses, et que l'économie est par conséquent un de leurs premiers devoirs [1].

[1] Voir une note finale sur l'accroissement des dépenses en France.

CHAPITRE XV

DES EMPRUNTS DES ÉTATS ET DU CRÉDIT PUBLIC.

I. Des divers systèmes d'Emprunts publics. — II. Des Rentes perpétuelles : détails historiques. — III. De la nature et de l'utilité du Crédit public.

I. Des divers systèmes d'Emprunts publics.

Les systèmes des emprunts présentent une assez grande variété. Les divers modes employés sont : — les emprunts en Rentes perpétuelles ; — les emprunts par Annuités ; — les emprunts à Rentes Viagères ; — les emprunts à Terme plus ou moins éloigné. — et les Emprunts Aléatoires[1]. — On ne peut plus citer que comme souvenirs historiques les ventes de charges, de priviléges ou monopoles, de titres, etc., considérés comme moyens financiers sous l'ancien régime.

[1] *Alea*, hasard.

Les *emprunts à terme* sont ceux qui sont payables à époques fixes.

Les *emprunts aléatoires* sont ceux par lesquels le gouvernement fait, en retour de ce qu'on lui avance, des promesses basées sur un événement incertain. Les emprunts avec loteries, ceux sous forme d'obligations avec primes éventuelles, ceux avec tontines, appartiennent à cette catégorie.

Les Tontines sont des sociétés composées de gens du même âge formant une mise, dans lesquelles les derniers survivants de même catégorie se partagent les mises des autres. Laurent Tonti, banquier italien, qui en eut l'idée vers 1635, vint s'établir en France vers 1650, et mit en honneur ces combinaisons exploitées aujourd'hui par les compagnies d'assurance sur la vie.

Les *Rentes par Annuités*, dites aussi *Rentes à terme*, sont celles qui s'éteignent au bout d'un certain nombre de payements calculés de manière à ce qu'ils comprennent les intérêts et une partie du capital qui s'amortit. Les *Annuités* peuvent être sous forme d'*Obligations* remboursables par voie du sort, avec Primes pour les premiers numéros sortants. C'est le système pratiqué par la ville de Paris et le Crédit

foncier, et qui a cet avantage que le prêteur est obligé de se libérer.

Au lieu d'une seule prime sur les premiers numéros sortants, on peut mettre une petite prime sur chaque obligation remboursée.

Les *Rentes Viagères* (dites à *fonds perdus* ou par *Tontines*) sont celles qui s'éteignent par la mort du créancier.

Les Rentes viagères étaient fort usitées dans les derniers siècles, notamment en France. Elles ne constituent plus aujourd'hui qu'une petite portion de la dette. En France, on a renoncé à ce système en 1815, comme onéreux et aléatoire ; mais on y est revenu, à quelques égards, par la loi de 1850 sur les caisses de retraite pour la vieillesse.

Necker fit, pendant son ministère, un large usage de ce mode d'emprunt.

Les *Rentes perpétuelles* sont celles dont la durée n'est fixée ni à la mort du créancier, ni à aucune autre époque, et qui durent tant que le gouvernement ne juge pas à propos de les rembourser. — Nous allons revenir sur ce sujet dans ce paragraphe et le suivant.

Le Trésor public contracte des *Obligations à court*

terme, en émettant des obligations ou billets (*Bons du trésor* en France, *billets de l'Échiquier*[1] en Angleterre, etc.)[2], que des prêteurs lui escomptent. Cette dette constitue en partie la *Dette Flottante*, par opposition à l'autre, qu'on a appelée *Consolidée*[3], pour rassurer les prêteurs après la banqueroute des deux tiers en France, sous le Directoire. Ce système peut permettre au Trésor de se servir du montant des impôts qui ne sont pas encore perçus. Mais il est rare que la dette flottante, lorsqu'elle a une certaine importance, ne soit convertie en un emprunt définitif par une *consolidation* ou création de titres de rente[4]. Cette opération a été notamment fréquente en Angleterre, sous l'administration de Pitt.

Nous avons encore indiqué, en mentionnant (p. 16) les divers moyens de subvenir aux dépenses publiques, les *Emprunts forcés* et les *Emprunts déguisés*.

Les *Emprunts forcés* ou imposés par l'autorité dans des moments difficiles et sous la pression d'in-

[1] En France, ils sont à échéance fixe et de toutes sommes. En Angleterre, ils sont faits au porteur, et en sommes rondes.

[2] V. la première note de la p. 34.

[3] En imitation des *consolidateds* anglais, et par abréviation *consols*.

[4] Les fonds des caisses d'épargne, et les autres dépôts et engagements du Trésor à terme, font aussi partie de la dette flottante.

fluences révolutionnaires, à une certaine classe de citoyens, sont des expédients injustes, impopulaires et dangereux, peu praticables, peu pratiqués et peu productifs[1], qui ne sont d'abord annoncés que comme mesures temporaires devant être bientôt suivies de remboursement, et qui finissent toujours par donner lieu à des emprunts définitifs qui les remplacent.

Les *Emprunts déguisés* sont des moyens de finances plus fréquents ; ils consistent dans l'emploi pour le service général des fonds destinés à d'autres usages ou que l'État a simplement en dépôt, tels que — les fonds de la caisse d'amortissement, — les fonds des caisses d'épargne, — les cautionnements — et autres dépôts. Ces moyens se traduisent toujours par une *consolidation* en rentes, c'est-à-dire par une émission de titres de rentes ou un accroissement de dette, qui vient combler le déficit et faire face aux demandes de restitutions de dépôts. — Ils font aussi partie de la dette flottante.

Il ne faut plus citer que pour mémoire les ressources que pourrait offrir l'*Altération des monnaies*. Ce moyen employé clandestinement dans le passé ne serait plus praticable aujourd'hui, à cause de son im-

[1] Exemples : l'emprunt de un milliard voté par la Convention, le 3 septembre 1793 ; l'emprunt de l'an VIII, sous le Directoire, tous deux avortés ; — De nos jours, divers emprunts tentés par le gouvernement autrichien.

moralité et de l'impossibilité où seraient les gouvernements d'y avoir recours [1].

Quant au moyen du *Papier-monnaie*, il est encore (vu l'ignorance du public en ces matières) au nombre des mesures praticables et pratiquées, dans les temps de crise générale, après les agitations politiques. Il consiste à émettre, soit directement, soit avec l'intermédiaire des banques privilégiées des obligations ayant cours forcé, dont le gage n'est pas assuré ni le remboursement suffisamment garanti, et en quantité excédant les besoins de la circulation des signes représentatifs des valeurs. Ces papiers ne tardent pas à subir une grande dépréciation et à jeter la perturbation dans la circulation, dans les affaires commerciales et tous les rapports sociaux [2].

Aujourd'hui les gouvernements n'ont recours que dans une certaine mesure aux emprunts remboursables à époque fixe et par sommes déterminées, qui pourraient mettre leurs finances dans l'embarras; — ils ont à peu près complétement abandonné les emprunts dits à fonds perdus, en viagers ou en tontines, parce qu'ils ne peuvent choisir avec le soin convenable les têtes sur lesquelles ils empruntent; — et

[1] V. une note finale.

[2] V. ce qui est dit à ce sujet dans le *Traité d'Économie politique*, chap. XIII, § III, de 4e édition. — Voir aussi une note finale.

ils ont généralement adopté le système des rentes perpétuelles.

Ce système pratiqué par les Anglais dès le milieu du dernier siècle sur une très-grande échelle, à la fin du siècle dernier et au commencement de celui-ci, sous l'impulsion de Pitt, qui a longtemps conduit les affaires de la Grande-Bretagne, en qualité de ministre dirigeant a été généralement adopté par tous les gouvernements.

Mais il est probable qu'ils ne tarderont pas à user largement du système d'obligations à long termes, remboursables par voie de tirage au sort, à l'exemple des institutions du crédit foncier, des compagnies de canaux et de chemins de fer, etc., qui ont remis ces titres en faveur.

II. Rentes perpétuelles. — Détails historiques.

Les rentes sont dites *perpétuelles* par opposition aux rentes *viagères*, et parce que les créanciers s'interdisent à perpétuité de réclamer le remboursement du capital.

Dans ce système d'emprunt, les gouvernements constituent des titres de *rentes* portant la mention d'un Capital fixe et d'un Intérêt fixe aussi. C'est 100 fr. pour le capital, et 5, — 4 1/2, — 4, — 3, — 2 1/2, francs, ou tout autre taux, pour l'intérêt.

Mais, tandis qu'ils mentionnent le capital de 100 francs, comme s'ils l'avaient reçu, ils n'ont touché en réalité qu'une somme beaucoup moindre, par exemple, 55, 64, 75, etc., comme on l'a vu lors des premiers emprunts de la France sous la Restauration.

Ceux qui ont acquis ces titres [1], les souscripteurs de l'emprunt, se les revendent entre eux ou les revendent à d'autres, à des prix plus hauts ou plus bas, suivant que la confiance et la croyance au bénéfice se sont accrues ou ont diminué, en vertu de toutes les causes des oscillations de l'offre et de la demande. Tandis que le capital varie ainsi en apparence, c'est l'intérêt qui varie en réalité, quoique le titre porte invariablement 100 francs de capital et 5 francs d'intérêt, par exemple. En effet, si le capital réel compté en échange du titre est 50, l'intérêt réel est à 10 pour 100; si le capital est 75 francs, l'intérêt réel est à 6 2/3; s'il est 125, l'intérêt est à 4 pour 100.

Les emprunts portent le nom du taux de l'intérêt stipulé. Le *cinq pour cent* et le *trois pour cent*, par exemple, sont des emprunts par lesquels le gouvernement se reconnaît débiteur d'un capital de cent

[1] En Angleterre, il n'y a pas de titre sur papier, l'inscription suffit. Dans ce pays et d'autres, les coupures sont en nombres ronds; elles sont en France en nombres irréguliers.

francs, qu'il ne remboursera qu'à sa volonté, moyennant un intérêt annuel de cinq ou de trois francs, qu'il payera régulièrement tous les semestres. Si, en échange de ces titres, il reçoit exactement 100 francs pour du cinq et 60 francs pour du trois[1], il emprunte *au pair*, au taux légal suivant la loi limitative du taux de l'intérêt; dans le cas contraire, il emprunte à un taux supérieur ou inférieur au taux désigné par le nom de l'emprunt et au taux légal.

C'est là un système de nomenclature embrouillé qui masque le véritable taux de l'intérêt. Il serait bien plus simple d'indiquer le capital réel et le taux réel de l'emprunt. Les discussions financières y gagneraient en clarté ; et les populations verraient positivement de quoi il s'agit. Il est vrai qu'on ne tient pas toujours à produire ce résultat. Quoi qu'il en soit, il y a là une nouvelle raison d'abroger les lois sur l'usure, illogiques et nuisibles aux emprunteurs qu'elles ont la prétention de protéger[2].

En fait, et par suite de conditions spéciales faites à telle ou telle catégorie d'emprunt et de l'éventualité d'une réduction ou de toute autre circonstance favorable ou défavorable au détenteur des titres, les prix des diverses rentes ne sont pas absolument propor-

[1] 100 : 5 :: 60 : 3.

[2] V. *le Traité d'Économie politique*, 3e édition, chap. xx et 4e éd., ch. xxvii sur les lois limitatives du taux de l'intérêt.

tionnels ; il y a, comme on dit, un écart entre eux, qui donne lieu à des spéculations et à des arbitrages de la part des hommes de finance et de Bourse [1].

Ce sont, en général, les gros banquiers qui font la spéculation de ces titres ou fonds publics. Il les achètent ou les souscrivent en gros, et les revendent en détail ; cette vente est faite à la Bourse, véritable halle des financiers, par l'entremise de courtiers [2].

Les gouvernements, autorisés par les pouvoirs législatifs, négocient directement les titres de rentes à des spéculateurs qui se chargent de les écouler à d'autres; ou bien ils les adjugent par voie de soumissions cachetées, au plus offrant; ou bien ils ouvrent une souscription publique directe à laquelle prennent part tous ceux qui trouvent avantageux de placer ainsi leur argent, momentanément ou définitivement [3].

De notre temps, les petits possesseurs se sont familiarisés avec ces titres, et les emprunts directs sont devenus plus faciles [4].

[1] En France, on a vu des écarts de 30 fr. entre les prix du 3 et du 5 p. 100. Le célèbre économiste Ricardo avait fait une brillante fortune dans ces opérations, à l'aide d'une merveilleuse aptitude qu'il avait à saisir les moments favorables pour acheter de l'un et vendre de l'autre, selon l'écart des prix.

[2] En France ces courtiers sont constitués avec monopole, et portent le nom d'agents de change.

[3] C'est Pitt qui a introduit le mode de concession des emprunts par adjudication.

[4] En 1830, un emprunt direct, dit national, ne produisit que

En réalité, cependant ce sont de gros spéculateurs qui prennent la plus grande partie de l'emprunt pour en trafiquer avantageusement dans l'espoir d'une hausse des cours. Ils sont organisés pour cela; ils ont une clientèle dans les intermédiaires qui les suivent dans leurs opérations et s'abouchent avec d'autres preneurs. Il en est de ce commerce comme de tout autre : la division du travail s'y produit naturellement. On dit que l'emprunt est *classé*, quand les titres sont en grande partie sortis de leurs mains pour aller dans celles de plus petits spéculateurs, ou

20 millions. En 1848, un emprunt analogue avorta complétement. Les emprunts directs de 250, 500 et 750 millions nécessités par la guerre de Crimée ont été remplis en peu de jours, à cause de diverses circonstances favorables, des avantages offerts aux souscripteurs, et aussi parce que les spéculateurs s'en sont mêlés. Dufresne Saint-Léon cite un emprunt de rentes viagères, sous l'ancien régime, resté ouvert pendant deux ans sans succès, et qui fut très-demandé aussitôt que des spéculateurs eurent souscrit la totalité. C'est l'histoire des pommes de terre que personne ne voulait manger, et que l'on finit par voler, dès qu'on les vit gardées par des gendarmes. L'emprunt de 500 millions pour la guerre d'Italie (1859) a été aussi facilement couvert que les trois précédents. Mais il n'en a pas été de même en Autriche. Un emprunt par souscription, par la ville de Paris, n'a pas été couvert en 1860. L'an d'après, pour 150 millions de francs en obligations trentenaires, on a souscrit pour 2 milliards et demi. (*V.* le Rap. de M. de Forcade, ministre des finances, du 20 juillet.) Remboursables à 500, émises à 440, elles correspondent à du 3 0/0. (*V.* p. 202.) L'emprunt *italien*, qui s'effectue en ce moment, sera aussi largement couvert.

mieux des particuliers qui veulent mettre tout ou partie de leur fortune sous cette forme.

Cette pratique est entrée dans les habitudes des pouvoirs publics, et a donné lieu à une branche de commerce énorme; il se fait journellement dans les bourses d'Europe des transactions sur les titres de rentes pour des centaines de millions et pour des milliards.

En France, on suit le système des emprunts publics jusqu'au quatorzième siècle. On trouve dans un règlement que fit Sully en 1604, pour mettre de l'ordre dans les dépenses, que l'on payait encore des rentes créées en 1375 par Charles V. François Ier créa des rentes à 8 1/2 pour faire la guerre d'Italie. Sully n'emprunta pas; mais, après lui, Richelieu rouvrit le gouffre successivement agrandi par ses successeurs.

Avec la Révolution française le crédit public, ou autrement dit la facilité d'emprunter pour les États, a pris un grand développement. Toutefois la dette anglaise était déjà d'un milliard de francs un siècle auparavant, et de trois milliards en 1765 : on lit dans M. Mac Culloch [1], que ce fut Guillaume III, le stathouder hollandais, devenu, après la chute de Jacques II, roi d'Angleterre (1668), qui y introduisit les

[1] *On Taxation*, etc., in-8°.

emprunts publics, depuis longtemps usités en Hollande. Ce furent des banquiers hollandais, alors banquiers de toute l'Europe, qui soumissionnèrent les premiers emprunts de l'Angleterre. A cette époque on affectait un domaine ou certains revenus de l'État, spécialement à chaque emprunt.

En ce moment la France paye annuellement près de 600 millions de francs pour ses diverses dettes et l'Angleterre plus de 700 millions. (P. 207.)

III. De la nature et de l'utilité du Crédit public.

Nous pouvons maintenant définir le Crédit public, qui est un des caractères qui distinguent le plus les sociétés politiques modernes des anciennes.

Le Crédit public consiste dans la confiance que les prêteurs ont que l'État acquittera fidèlement et rigoureusement ses engagements[1]; de sorte qu'en général ce crédit est d'autant plus grand que la tranquillité publique est plus assurée. C'est seulement alors que tous les prêteurs en général louent aussi leurs capitaux à des conditions modérées. Dans le

[1] « Le plus grand gain que puissent faire les rois et les États est de garder la foi publique (la confiance), qui contient en soi un fonds inépuisable, puisqu'elle en fait toujours trouver. » (Richelieu, à l'Assemblée des notables de 1626, *Hist. financière* de Bailly, I, 356.)

cas contraire, ils demandent, avec l'intérêt, une prime d'assurance [1].

L'histoire du passé et l'histoire contemporaine sont pleines d'exemples à cet égard. Louis XIV, lors de la guerre de la Succession, se voyait obligé de subir les dures conditions des maltôtiers pour avoir manqué à ses premiers engagements. — Jusqu'à ces dernières années, l'Espagne n'avait aucun crédit, parce qu'elle n'avait pas rempli ses obligations.

Ce qui contribue à produire la confiance, outre l'habitude du gouvernement à faire honneur à ses engagements, outre l'assurance du maintien de la tranquillité publique, c'est la libre discussion des affaires financières. « La liberté, a dit M. Michel Chevalier, plaît au crédit, parce qu'il la tient, et à juste raison, pour une garantie d'ordre, qu'il la juge amie de la sécurité générale et individuelle, protectrice des droits de tous et de chacun [2]. »

En général, les gouvernements ne sont pas des débiteurs ordinaires; d'une part, ils ont bien assez de puissance pour faire banqueroute, ou tout au moins pour imposer des conditions rétroactives; d'autre part, ils ont tous les contribuables pour auxiliaires, et leur propre intérêt les porte à tenir même les en-

[1] V. l'analyse des éléments du taux de l'intérêt dans le *Traité d'Économie politique*, chap. XXVII, § 1, 4e édition.

[2] Discours d'ouverture du cours du Collége de France de 1845.

gagements de ceux qu'ils viennent de renverser; de sorte qu'à tout prendre ce sont encore les meilleurs débiteurs, quand ils sont puissants. Un gouvernement faible ou dont la durée est problématique, ou qui ne tient pas ses engagements ou dont les engagements ne seront pas tenus par son successeur, n'a pas de crédit[1].

Les rentes attirent en outre les acheteurs, parce qu'elles sont exemptes d'impôts, parce qu'elles sont d'une transmission aussi facile que les effets de commerce et la monnaie de papier, surtout lorsqu'elles sont au porteur, et parce qu'elles procurent un revenu fixe et assuré.

Le crédit public est-il utile? — Faire une pareille question, c'est demander s'il est utile qu'une nation, quand elle le croit indispensable ou avantageux, puisse emprunter à de bonnes conditions.

La réponse ne saurait être douteuse. Mais qui peut être le juge de la nécessité ou de la convenance qu'il y a à user du crédit? — Sans doute un gouvernement éclairé, honnête et véritable représentant des contribuables. Or, en thèse générale, un gouvernement n'est tel que lorsque les citoyens sont eux-

[1] Il en est de même d'un gouvernement imposant ses conditions sans respect pour la liberté et la propriété. Le crédit est une des choses qui ne peuvent s'obtenir par la force.

mêmes éclairés et capables de comprendre les limites de leurs droits et de leurs devoirs.

Si on admet, par hypothèse, que les gouvernements qui ont recours à ce grand levier du crédit soient suffisamment honnêtes, éclairés et prudents, on doit reconnaître que le crédit moderne porte le caractère d'un grand progrès dans le mécanisme social. Mais, plus ce moyen est puissant, plus les inconvénients qu'il produit sont désastreux[1], si on ne s'impose pas de sévères limites.

Voyez plus loin la conclusion générale que nous formulons après avoir parlé de l'emploi de l'emprunt au chapitre XIX, § 4.

[1] Effrayé de ce danger, Hume disait au dernier siècle : « Il faut qu'une Nation tue le crédit public ou que le crédit public tue la Nation. » — C'était une exagération à laquelle on a pu répondre par une autre, savoir, que l'Angleterre a depuis Hume emprunté des milliards et qu'elle n'en a pas moins prospéré. — Mais combien ne serait-elle pas plus prospère, si elle n'avait pas dilapidé ces masses de capitaux et si elle les avait laissés à la production?

CHAPITRE XVI

COMPARAISON ENTRE L'IMPOT ET L'EMPRUNT.

L'Emprunt n'est, en dernière analyse, qu'une variété particulière d'Impôt; car c'est par des contributions annuelles que les gouvernements obtiennent les fonds nécessaires pour payer aux prêteurs ou aux rentiers de l'État l'intérêt convenu. Mais cette manière de lever l'impôt se distingue de toutes les autres par deux qualités qui lui sont propres, et qui constituent un grand avantage et un grand inconvénient.

L'avantage de l'Emprunt est qu'une nation peut se procurer pour ainsi dire instantanément un capital considérable, en le prenant, comme disait Jacques Laffitte [1], là où il est, c'est-à-dire en le deman-

[1] Banquier; un des premiers gouverneurs de la Banque de France, ministre des finances après la révolution de Juillet; homme de savoir, homme de bien.

dant aux riches, ou plus exactement aux possesseurs de capitaux disponibles, ce qui ne serait pas toujours possible par le procédé de l'impôt, qui s'adresse à tous, et, dans l'état général de l'assiette, plus souvent aux pauvres qu'aux riches.

L'inconvénient, le grave inconvénient, c'est que les gouvernements et les peuples sont portés — à abuser des ressources que le crédit peut leur procurer; — à se laisser entraîner à des guerres qui auraient pu être évitées, — ou à des dépenses qui ne sont pas indispensables, à des prodigalités de toute espèce.

L'inconvénient est, en outre, que si le sacrifice des contribuables, des citoyens, n'est pas instantané, il devient infiniment prolongé, et porte sur des générations qui n'ont pas été consultées pour la dépense le plus souvent inutile pour elles.

Cet inconvénient serait amoindri si le capital emprunté était toujours consommé d'une manière reproductive. Mais, lorsqu'il est dissipé en folles expéditions, en salaires inutiles, on lègue simplement des embarras et des agitations aux sociétés futures[1].

Il ne faut jamais l'oublier, — par l'emprunt, l'État consomme un revenu annuel par anticipation, — et

[1] Louis XIV et ses successeurs par leurs prodigalités ont une large part de responsabilité dans les catastrophes de la Révolution. V. ce qui est dit p. 0.

il lui faut payer un intérêt et d'autres frais qui élèvent dans l'avenir les frais de production. Il s'ensuit que les emprunts appauvrissent d'avance un pays par les dépenses que les gouvernements présents font aux frais des contribuables futurs, et par le renchérissement de tous les objets de consommation.

Constatons encore que, l'emprunt créant une dette dont l'intérêt doit être produit par le revenu d'un capital équivalent, ce capital est pour ainsi dire neutralisé pour le bien-être social.

Mais ce n'est pas tout, outre l'emploi du capital occupé à la production des intérêts, il y a à considérer la disparition du capital emprunté. Il semble qu'on ne demande au public qu'une petite somme, celle qui est nécessaire pour servir les intérêts ; mais en réalité c'est bien un capital qu'on demande à la société, et qu'on enlève à la production. (*V.* p. 228.)

Cette observation réduit, on le voit, à sa véritable valeur l'avantage du crédit qui fait trouver plus facilement le capital le plus disponible. Les citoyens supportent finalement la même charge.

En somme, il n'est pas vrai qu'en donnant la préférence à l'emprunt sur l'impôt, on décharge le présent pour charger l'avenir. — Ce qui est vrai, c'est que le présent et l'avenir sont chargés.

Ainsi donc, les gouvernements (législateurs et pou-

voirs exécutifs), à qui incombe la responsabilité du choix entre l'impôt et l'emprunt, ne doivent jamais perdre de vue que si cette dernière manière de se procurer des ressources est la plus commode, la plus facile (le crédit public étant donné), et quelquefois même la seule possible, — c'est aussi la plus dangereuse, celle que l'expérience a montrée la plus funeste. De sorte que le premier conseil à donner aux financiers politiques est qu'ils ne sauraient avoir trop de réserve dans les dépenses qui nécessitent des emprunts, ni trop de souci des moyens de rembourser les dettes. « Surmontons, a dit Ricardo [1], les difficultés au fur et à mesure qu'elles se présentent, et soyons libérés de toutes dépenses anciennes. » L'autorité de cet économiste en pareille matière est importante. Lorsqu'il condamne les emprunts et leurs conséquences, il faut se rappeler qu'il était devenu, par son talent, riche capitaliste, et qu'il a souvent pris part lui-même à la souscription des emprunts de l'Angleterre.

Cette opinion, outre qu'elle est, on le voit, abritée derrière des noms considérables, comme ceux de

[1] *Encyclopédie britannique*, article *Funding system*; voir, à la fin de ses OEuvres, dans la *Collection des principaux Économistes*, de Guillaumin. Ricardo pensait qu'avec un bon système d'hypothèques les plus forts contribuables se procuraient facilement le surcroît d'impôts dans les années chargées.

Ricardo et de J. B. Say, etc., peut se défendre par le bon sens et l'expérience. Le bon sens ne dit-il pas que l'état normal des finances d'un peuple, comme des finances d'une grande société, d'une maison de commerce ou d'une famille, veut que les dettes ne soient contractées qu'avec la plus grande circonspection ; et qu'une fois contractées, elles soient payées par des sacrifices immédiats et des économies. Penser que les nations ont des moyens financiers ou autres de se libérer, différents de ceux des simples particuliers, c'est croire à quelque chose comme au mouvement perpétuel, c'est être sous l'influence d'une aberration.

En faisant le relevé des contributions anglaises depuis la première guerre de 1793 jusqu'après la dernière de 1816, on a trouvé en vingt-cinq ans un excès de dépenses sur les recettes de 114 millions sterling, soit 4 millions et demi par an[1]. En commençant, les dépenses étaient de 28 millions; en finissant, elles étaient de 101 millions. Plus tard, en 1827, onze ans après la paix, elles étaient encore de 54 millions. N'est-il pas naturel, disait J. B. Say[2], de supposer que les contribuables qui

[1] 112,500,000 francs.

[2] *Cours d'Économie politique;* 8e partie, chap. XVI. — V. Mac Culloch, *on Taxation and the Funding system,* in-8°, 1849.

ont pu supporter des charges croissant d'année en année jusqu'à excéder une dépense annuelle de 101 millions, pouvaient supporter, dès 1793, une dépense moyenne de 28 millions, plus 4 millions et demi, c'est-à-dire 33 millions sterling [1].

Ainsi il est bien évident que le peuple anglais a payé après la paix bien plus qu'il n'eût payé pendant la guerre, sans compter que, s'il n'eût pas fait la guerre à crédit, il y aurait mis plus d'économie, plus de prudence, et que sa politique n'aurait pas ensanglanté toute l'Europe.

Cette question de savoir lequel des deux modes de l'impôt et de l'emprunt est préférable a été de nouveau discutée au sein du parlement anglais à l'occasion des dépenses nécessitées pour la guerre d'Orient (1854-1855). M. Gladstone, ministre des finances (chancelier de l'échiquier), a soutenu la thèse de Ricardo et de J. B. Say à la tribune [2] et dans un écrit spécial.

Il a montré que la guerre serait souvent évitée, si les citoyens étaient bien positivement prévenus qu'ils vont être immédiatement appelés à contribuer pour solder tout ou partie des frais de la lutte. L'expérience

[1] 8 à 900 millions de francs.

[2] Voir dans une note finale un fragment du discours de M. Gladstone.

prouve que lorsqu'au contraire on désintéresse le présent pour hypothéquer les générations futures, on se laisse facilement emporter par la passion et par les préjugés politiques et nationaux, d'autant plus que les mouvements financiers auxquels l'emprunt donne lieu, les bénéfices qu'il procure aux classes influentes, jettent le trouble dans les esprits et agissent comme encouragement à la dépense, et finalement comme une prime à la destruction des hommes. M. Gladstone avançait, en 1851, que si l'impôt sur les revenus avait été établi quelques années avant 1798, la plus grande partie de la dette anglaise n'existerait pas, — soit que l'impôt eût entièrement remplacé l'emprunt, soit qu'il eût conduit à la diminution de la dépense [1].

En fait, si son opinion n'a pas été complétement acceptée, il faut reconnaître que l'Angleterre n'a usé [2] que dans une mesure restreinte du crédit public, et que l'on a surtout fait face à la dépense avec une augmentation de charges annuelles. De plus, cette solennelle discussion n'aura pas été sans profit

[1] En temps ordinaire, il produit 200 millions; par suite de la guerre d'Orient et des armements extraordinaires on lui a fait produire 400 millions de francs.

[2] Sur la proposition de M. Gladstone, on se procura d'abord de l'argent avec des émissions de billets à courts termes qui ont été payés par des accroissements d'impôts et le doublement de l'*income-tax*. — La guerre s'étant prolongée, on eut recours à l'emprunt.

pour l'éducation économique de l'Angleterre et des autres pays, et pour fortifier dans l'opinion publique la préférence à accorder par les économistes financiers au système plus sincère et plus viril de l'impôt.

CHAPITRE XVII

SOPHISMES AU SUJET DES EMPRUNTS PUBLICS. — EFFETS DES EMPRUNTS. — NÉCESSITÉ D'Y AVOIR RECOURS.

I. Examen des divers Sophismes au sujet des Emprunts publics. — II. Des effets des Emprunts publics. — Nécessité d'y avoir recours.

I. Examen des divers Sophismes au sujet des Emprunts publics.

Pour continuer à élucider cette question de l'emprunt, nous allons énumérer, avec J. B. Say que nous résumons et complétons, la série des principaux sophismes[1] mis en avant pour ériger en ressource régulière ce dangereux système qui causa un engouement général au dix-huitième siècle, et qui est pratiqué de nos jours sur une si grande échelle.

[1] Sophismes répandus dans beaucoup d'exposés financiers, de rapports aux chambres, corps législatifs, etc.

I

On affirmait à cette époque, et l'on affirme encore que les dettes publiques augmentent la richesse sociale du montant de leur capital [1].

Or, si le capital est détruit improductivement, comme cela a été le cas le plus général, le résultat final est que si le créancier touche toujours l'intérêt de son capital, c'est le contribuable qui prend cet intérêt sur son revenu diminué d'autant.

II

Voltaire, à qui il n'était pas donné de porter la lumière dans les questions économiques, croyait « qu'un État qui ne doit qu'à lui-même ne s'appauvrit pas, et que ses dettes mêmes sont un nouvel encouragement pour l'industrie [2]. »

Avant lui, Melon [3] avait dit qu'un État ne peut jamais être affaibli par ses dettes, parce que « les

[1] C'était l'assertion de Pinto, publiciste de renom, *Traité de la circulation et du crédit;* Amsterdam, 1773.

[2] V. ses *Observations sur M. Jean Lass* (sic), *Melon, Dutot sur le commerce, le luxe, les monnaies et l'impôt,* 1758.

[3] *Essai politique sur le commerce,* 1734 et 1736; chap. XXII

intérêts sont payés de la main droite à la main gauche. »

C'est là une figure essentiellement fausse, attendu que la main droite c'est le producteur, le travailleur, le contribuable payant à d'autres individus très-différents les intérêts d'un capital absorbé souvent en pure perte.

Cet argument serait victorieux en faveur de la théorie des grosses dépenses faisant aller le commerce, et de celle de l'impôt le meilleur de tous les placements[1], s'il n'était complétement faux. — L'État n'emprunte que pour consommer. Or, si la consommation est improductive, comment le pays n'est-il pas appauvri d'autant? — Si elle est reproductive et suffisamment reproductive pour permettre un remboursement, la dette peut cesser; et ce n'est pas le cas dont parle Voltaire, puisqu'il pense qu'il suffit que la nation se doive à elle-même pour qu'il n'y ait pas perte.

Quand les contribuables payent par an aux créanciers de l'État près de 600 millions, comme en France,

du Crédit public. Ouvrage reproduit dans la *Collection des principaux Économistes*, t. I, *Économistes financiers*.

[1] V. chap. XIX, § 3, les sophismes et les préjugés à propos des dépenses publiques.

et plus de 700 millions, comme en Angleterre, il y a un *déplacement* de revenus pour un capital aux trois quarts anéanti ; il y a une rente payée à ceux qui ont prêté ce capital, aux dépens des profits d'un autre capital appartenant aux contribuables ; de sorte qu'il y a *appauvrissement social* pour le capital perdu et *appauvrissement individuel* pour les profits annuels qui payent la rente. La France et l'Angleterre sont donc réellement beaucoup plus appauvries que si elles n'avaient pas à payer annuellement, l'une 600 millions et l'autre 700 millions d'intérêts.

Quant à l'encouragement de l'industrie, sauf le cas des routes et des améliorations bien entendues, faites par l'État au moyen du capital emprunté, ce n'est plus une question de savoir si les citoyens ne l'eussent pas mieux compris ; — et, d'autre part, on peut certainement assurer que les *contribuables* de France et d'Angleterre sauraient tout aussi bien employer les 600 et 700 millions que les rentiers des mêmes pays.

III

Condorcet, en combattant Voltaire[1], prétendait que l'emprunt aurait des effets pires, si les fonds en étaient fournis par l'étranger.

[1] *Observations sur le commerce, le luxe, les monnaies,* etc. V. t. XXIX, édition de Kehl.

Autre erreur. Le dommage vient de ce qu'on consomme un capital.

Les intérêts payés à un étranger ne proviennent-ils pas des revenus d'un capital productif? S'il est préférable, au point de vue patriotique, que les nationaux prêtent à leur gouvernement, c'est uniquement parce que cela prouve qu'ils peuvent prêter.

IV

Dufresne Saint-Léon [1] a dit que les gouvernements rendaient « toujours à la circulation les fonds qu'ils en retirent par l'emprunt, puisqu'ils n'empruntent que pour payer. »

C'est le sophisme courant des hommes politiques.

Le gouvernement *remet* dans la circulation la monnaie qu'il en a retirée, mais il ne la *rend* pas. Les *achats* qu'il fait ne sont pas des *restitutions* gratuites.

V

Les emprunts, dit-on, facilitent la formation des capitaux en favorisant les économies des particuliers, en leur offrant un moyen facile, toujours ouvert, de

[1] *Études du crédit public*, 1824, p. 91.

placer leurs épargnes, en attendant l'occasion de les mettre dans quelque entreprise plus productive.

Le perfectionnement des institutions de crédit remplit bien mieux ce but.

Si les emprunts provoquent les épargnes, ce qui est douteux, ce sont les épargnes de ceux qui peuvent en faire d'assez grandes, et les placer tout autrement. Et dans ce cas il est à remarquer que les emprunts sont encore funestes à la chose publique, en retirant les capitaux de l'agriculture, de l'industrie et du commerce. .

Mais il n'est pas vrai que les emprunts servent d'entrepôt aux épargnes et que le prêteur retrouve son capital quand il en a besoin. — Comme ce capital est dépensé, l'État ne peut le rendre; et quand le prêteur vend sa créance à un autre, celui-ci engage son capital et se borne à prendre la place du premier.

VI

Outre cet encouragement problématique à l'épargne, on invoque en faveur des emprunts les facilités qu'ils offrent aux capitalistes pour des placements transitoires, et par cela même à la circulation.

Les actions et autres titres de propriété facilement échangeables offrent les mêmes facilités, et leur mo-

bilité rend à la circulation les mêmes services sans avoir les mêmes inconvénients.

Mais, n'y eût-il aucun autre titre négociable au monde, il est douteux que les inconvénients des emprunts fussent rachetés par cette facilité qu'ils offrent aux capitaux, et par cet aliment qu'ils offrent aux opérations de Bourse. Les transactions de cette nature ne sont bonnes et désirables que lorsqu'elles sont la conséquence de l'activité laborieuse du pays, lorsqu'elles portent sur des signes représentatifs d'une vraie richesse, et encore, dans ce cas, elles sont un moyen et non un but. Toute circulation, comme tout mouvement, doit avoir un résultat utile, sinon c'est de la force perdue [1].

VII

On a dit aussi que les emprunts, en fournissant aux capitalistes un emploi de leurs fonds, empêchent qu'ils ne les envoient à l'étranger.

Mais cent autres emplois plus productifs peuvent être offerts aux capitaux. — Au surplus les capitaux qui vont à l'extérieur rapportent des revenus, et l'on peut les reprendre en revendant les titres.

[1] V. sur la circulatien et le crédit, le *Traité d'économie politique*, chap. XIX, XX et XXI.

Nous parlons pour les particuliers. — Au point de vue général du pays, il ne faut pas oublier que les capitaux sortant sous la forme de produits sont remplacés par d'autres produits.

VIII

On a dit encore : « Les emprunts multiplient les rentiers, et les rentiers encouragent l'industrie. »

Il n'y a qu'une chose à répondre. Lorsque le rentier a moins à dépenser, le contribuable peut dépenser davantage.

IX

Enfin, il y a des personnes qui, à l'exemple de Ganilh[1], attribuent aux emprunts la prospérité de l'Angleterre.

Mais Ganilh, en montrant que l'Angleterre avait prospéré pendant qu'elle empruntait, n'a pas prouvé qu'elle ait prospéré parce qu'elle empruntait; tout concourt à faire penser, au contraire, qu'elle a prospéré

[1] *De la Science des finances et du ministère de M. de Villèle*, 1825, in-8°, p. xxxiij.

quoiqu'elle ait emprunté[1]. Nous l'avons dit : combien ne serait-elle pas plus prospère, si elle n'avait pas dilapidé ces masses de capitaux, et si elle les avait consacrés à la production.

X

Mais on a dit que les emprunts étaient comme l'artillerie, et qu'un peuple ne pouvait s'en passer dans un moment de danger quand les autres y avaient recours; — et, à ce propos, on a invoqué le *patriotisme* des capitaux.

En admettant la comparaison, on voudra bien avouer que la meilleure condition pour contracter des emprunts est de ne rien devoir.

Si donc il faut emprunter, le meilleur moyen de réussir, d'obtenir du crédit, c'est de ne pas en user avant le moment fatal. Il est parfaitement inutile de se faire la main : les capitalistes ne sont pas comme ces officiers spéciaux, dont il faut toujours maintenir le cadre organisé.— Ce serait d'ailleurs peine perdue; lorsque la crise est énergique, les capitaux des prêteurs de profession passent à l'ennemi, si celui-ci leur offre plus de chances de succès ; et la patrie ne peut les retenir que par l'appât des bénéfices et à force

[1] Ganilh était dupe du sophisme : *Post hoc, ergo propter hoc.*

de sacrifices, lors même que les possesseurs sont le plus dévoués à l'ordre de choses qu'il s'agit de défendre.

C'est l'expérience qui a montré qu'on ne doit jamais compter sur le dévouement des prêteurs à la plus juste des causes. Ce qu'il leur faut, c'est de la sécurité, ce sont des garanties. En 1776, l'Angleterre trouvait des capitaux pour soutenir les injustes monopoles qu'elle voulait imposer aux États-Unis, et ceux-ci n'en trouvaient point pour assurer leur indépendance. Au commencement du siècle, la France n'en trouvait guère pour lutter avec l'Europe, elle en eut plus facilement pour payer ses vainqueurs.

Jacques Laffitte a dit [1] que si le gouvernement anglais est parvenu à emprunter vingt milliards en un demi-siècle, c'est qu'il n'a pas fait une guerre qui ne fût éminemment nationale, et qui ne contribuât à procurer à son peuple ou plus de commerce ou plus de puissance. Mais, selon nous, cette expérience prouve seulement que, lorsqu'un gouvernement pense comme les grands capitalistes, ceux-ci sont naturellement portés à lui venir en aide; elle ne prouve nullement que la cause défendue par l'Angleterre fût la plus juste. On a ensuite trop vanté le patriotisme des prêteurs, qui n'étaient pas tous An-

[1] *Réflexions sur la réduction de la rente*, broch. in-8°, p. 24. 1824, chez Bossange. V. p. 109, note.

glais, dans cette déplorable lutte qui s'est terminée à Waterloo : s'il y en a eu qui aient obéi à une noble impulsion, un bien plus grand nombre a avancé ses capitaux à la Grande-Bretagne plutôt qu'à la France, uniquement parce que la situation de la Grande-Bretagne leur a inspiré plus de confiance que celle de la France, et qu'ils ont entrevu plus de profits avec l'une qu'avec l'autre.

II. Des effets des emprunts publics.

En examinant les sophismes au sujet des Emprunts, nous avons aussi analysé leurs effets à divers égards. En parlant des emprunts, il faut se reporter d'autre part à ce qui a été dit touchant les effets généraux des impôts [1], puisque tout emprunt se résume en une augmentation d'impôts. Mais il nous reste à formuler quelques indications spéciales aux emprunts.

La question des emprunts est fondamentale. Mais les idées qu'on s'est faites jusqu'à ce jour sur ce sujet sont plus financières et plus politiques qu'économiques. Pour que le public en ait une notion exacte,

[1] *V.* ch. IX, § 2, p. 24.

il y a, on vient de le voir, encore de nombreux préjugés à combattre.

Les hommes d'État ne sont pas toujours les premiers à vouloir comprendre : il est si agréable de disposer de la fortune des contribuables, d'en user largement, de se croire pour cela gens habiles, et avoir des droits à la reconnaissance publique !

Les publicistes ne sauraient trop méditer les doctrines de Sully, de Vauban, de Bois-Guillebert, de Quesnay, de Colbert[1], de Hume, de Turgot, de J. B.

[1] Colbert avait les emprunts en horreur. Son collègue Louvois redoutait au contraire les impôts qui auraient fait décrier la guerre. Avant de se déterminer entre une augmentation d'impôts ou un emprunt, Louis XIV consulta Lamoignon, qui ne fut pas de l'avis de Colbert. A l'issue de cette conférence, Colbert dit à Lamoignon : « Vous triomphez, vous pensez avoir fait l'action d'un homme de bien ; eh! ne savais-je pas, comme vous, que le roi trouverait de l'argent à emprunter ; mais je me gardais bien de le dire. Voilà donc la voie des emprunts ouverte ! Quel moyen restera-t-il désormais d'arrêter le roi dans ses dépenses? Après les emprunts, il faudra des impôts pour les payer ; et si les emprunts n'ont point de bornes, les impôts n'en auront pas davantage. » *Histoire de la vie et de l'administration de Colbert*, par M. P. Clément. 1846, Guillaumin, p. 346.

Turgot, en entrant aux affaires, formulait ainsi son programme à Louis XVI : « Pas d'emprunt, pas d'impôt nouveau, pas de banqueroute. »

Pour Sully, voir ses *Mémoires;* — pour Vauban et Bois-Guillebert, voir la *Dîme royale*, le *Factum* de la France et le *Détail de la France*, reproduits dans les *Économistes financiers du dix-huitième siècle*, t. Ier de la *Collection des principaux économistes;* — pour Hume, voir ses *Essais*, etc. (p. 216) ; — pour J. B. Say et Ricardo, voir p. 222, 223, 259.

Say, de Ricardo, de Florez Estrada, et de tous les économistes en général qui ont prêché la justice, l'économie, la modération des impôts et signalé les dangers des emprunts.

« Que l'État évite, disait Quesnay, des emprunts qui forment des rentes financières, qui le chargent de dettes dévorantes... Ces fortunes séparent la finance de l'agriculture, et privent les campagnes des richesses nécessaires pour l'amélioration des biens-fonds et pour l'exploitation de la culture des terres [1].

« Qu'on n'espère, ajoutait-il, des ressources pour les besoins extraordinaires d'un État que de la prospérité de la nation, et non du crédit des financiers; car les fortunes pécuniaires sont des richesses clandestines qui ne connaissent ni roi ni patrie [2]. »

Florez Estrada [3], dans son *Cours d'économie politique éclectique*, résume ainsi les maux qu'occasionne le système des emprunts publics [4] :

[1] XXXe et dernière maxime du gouvernement. *Physiocrates*, p. 104, de la *Collection des principaux Économistes*, de Guillaumin.

[2] XXIXe maxime. — Ils s'intitulaient assez volontiers les colonnes de l'État, — à cela Louis XV aurait dit : Les financiers soutiennent un royaume comme la corde soutient le pendu !

[3] Traduction de l'espagnol par M. Galibert, 3 vol. in-8°. Paris, Treuttell et Wurtz, 1833.

[4] Nous en omettons quelques-uns qui nous paraissent moins faciles à déduire.

L'emprunt entraîne les nations et leurs gouvernements à la prodigalité;

Il est cause que les gouvernements existants dévorent les ressources des gouvernements futurs;

Il fait naître des guerres injustes; — il agit, avons-nous dit, comme prime à la destruction des hommes, et contribue à consolider le despotisme;

Il affranchit de l'impôt le revenu des classes les plus fortunées[1], et il diminue le nombre des contribuables;

Il augmente le nombre des capitalistes oisifs (agioteurs), et diminue celui des capitalistes actifs (entrepreneurs d'industrie);

Il enlève à l'agriculture et à l'industrie cette portion du capital qui est affectée aux jeux de Bourse;

Il éteint ainsi l'amour du travail et de la frugalité;

Et prive l'industrie d'un grand nombre de bras utiles;

Il fait renchérir les produits nationaux, et par conséquent empêche l'exportation et la circulation de la richesse;

Il occasionne au pays un sacrifice plus grand que celui auquel il serait assujetti si le gouvernement prélevait, au moyen d'une contribution, les fonds extraordinaires qu'il reçoit de l'emprunt;

[1] Dans le système actuel des impôts.

Enfin, il fait augmenter le taux de l'intérêt des capitaux, et par conséquent diminuer les profits de l'industrie et du travail ;

Ce qui cause à l'industrie un préjudice qui est, aux yeux de l'économiste espagnol, le plus grave de tous ceux qui ont été énumérés.

En résumé l'emprunt cause une énorme dépression à la fortune actuelle et à la fortune future; et, ce qui est pis, il exerce une action délétère sur la moralité des peuples et des gouvernants.

Ces effets sont naturellement moins sensibles si les emprunts sont de sommes relativement restreintes et effectuées à des périodes éloignées; — ils sont en partie compensés par les bons effets de l'usage qu'on en fait, si l'emploi est reproductif; ils sont aggravés dans le cas contraire.

CHAPITRE XVIII

REMBOURSEMENT OU PAYEMENT DE LA DETTE. AMORTISSEMENT. — BANQUEROUTE. — RÉDUCTION.

I. S'il y a avantage pour un État à rembourser la Dette. — II. Des divers moyens de payer la dette. — III. Des caisses d'Amortissement. — IV. Détails historiques. — V. Du Remboursement général, de la Réduction et de la Conversion des rentes. — VI. De la Banqueroute. — VII. Conclusion.

I. S'il y a avantage pour un État à rembourser la Dette.

Il en est d'un pays comme d'un particulier ; il est avantageux qu'il se débarrasse de ses charges, qu'il paye ses dettes, quand il en a contracté.

Mais cette opinion a eu des contradicteurs, et l'avis inverse était soutenu récemment dans une des réunions de la Société d'économie politique de Paris, pour le cas bien entendu où le gouvernement n'a pris aucun engagement[1]. Dans cette réunion, M. Dupuit,

[1] V. dans le *J. des Économistes* la réunion du 5 juin 1860.

inspecteur divisionnaire des ponts et chaussées, a émis l'avis que lorsque l'État ne s'est pas engagé à rembourser, il est juste et profitable aux intérêts publics de ne porter aucune somme au budget en vue de l'amortissement de la dette, et que, s'il y a des excédants de recette, il vaut mieux procéder par voie de réduction d'impôts que par voie d'amortissement de la dette. Voici comment il a motivé son avis.

Au point de vue de la justice, la génération présente s'acquitte de tous ses devoirs en payant l'intérêt du capital dépensé pour créer certains avantages dont elle jouit et qu'elle transmettra aux générations futures. — Au point de vue de l'utilité, il n'y a dans le remboursement aucune richesse produite. Quand on demande au contribuable 70 francs pour amortir 3 francs de la rente publique, le contribuable est bien dégrévé de 3 francs d'impôt, mais il a autant (probablement même davantage) de revenu de moins; car si l'État lui avait laissé son capital de 70 francs, il est probable qu'il lui eût fait produire davantage, sans compter les frais de perception des 70 francs et le prix des services des intermédiaires pour les achats des rentes; donc l'État s'appauvrit au lieu de s'enrichir en payant ses dettes (contrairement au dicton vulgaire), et il fait mieux de laisser les fonds entre les mains des contribuables, qui leur font produire un revenu en sus de l'intérêt de la dette.

A cette opinion, on peut faire diverses réponses.

Premièrement, en ce qui concerne le point de vue de la justice, il est à remarquer que M. Dupuit ne considère que les emprunts employés reproductivement, ce qui est l'exception; — il est vrai qu'il pourrait dire à son tour que la génération actuelle, n'ayant pas contracté toute la dette, ne doit pas la payer à elle seule; — à quoi on pourrait répondre qu'il ne peut s'agir que de la dette actuellement contractée.

Secondement, en ce qui touche l'avantage qu'il y a à payer ses dettes, il faut faire la distinction entre l'Individu et la Nation, distinction fondamentale dans les questions économiques et sans lesquelles la confusion est inévitable dans bien des cas.

La Nation, l'être collectif, ne s'enrichit pas positivement en payant ses dettes, pas plus que les particuliers. Elle est obligée de faire un sacrifice pour se débarrasser d'une charge; mais elle éclaircit, elle simplifie sa situation, elle est dans la voie de l'ordre, de l'économie et de la prévoyance; et par cela même elle améliore sa position. C'est le sens du proverbe : « Qui paye ses dettes s'enrichit. » De plus, elle augmente son crédit et ses facultés d'emprunt pour le jour où, à tort ou à raison, elle devra emprunter.

Pour les contribuables les choses se passent au-

trement : c'est avec l'intérêt d'un capital qu'ils payent l'intérêt de la dette, et c'est par l'abandon du capital que la dette disparaît. Or il s'agit de déterminer lequel vaut mieux pour le contribuable de conserver son capital, sauf à en donner le revenu ou d'abandonner tout de suite son capital. — Si le capital entre les mains de son possesseur produit plus que l'intérêt de la dette, M. Dupuit a raison; il a tort dans le cas contraire. Or c'est là un point variable comme l'aptitude du contribuable et les conditions dans lesquelles il se trouve, et que personne ne peut préciser. Mais l'État a toujours avantage à se libérer par les raisons que nous venons d'énumérer. Ajoutons que le capital remboursé pourra passer dans d'autres mains qui pourront l'employer fructueusement.

Donc il est bon, à tous égards, qu'un État paye sa dette; — et, quand même il serait démontré qu'un État n'a pas intérêt à payer sa dette, il serait absurde d'en conclure qu'il peut impunément grossir sa dette, en vertu de cette grotesque maxime — que ne pas payer ses dettes, c'est ne pas en avoir.

En effet, remboursable ou non, remboursé ou non, l'emprunt n'en a pas moins les désastreux effets indiqués ci-dessus (p. 238).

Nous venons d'examiner la question des avantages

du remboursement de la dette. Il nous reste un mot à dire sur celle de savoir s'il ne vaut pas mieux opérer des réductions d'impôt.

Assurément, tant qu'il y a des impôts trop lourds, trop mal répartis, il vaut mieux consacrer les excédants de recette à les réformer, et c'est ce qu'on a fait en Angleterre pour opérer la réforme économique et financière; mais, ces améliorations obtenues, et l'impôt étant bien assis par hypothèse, le système d'extinction des dettes est préférable à celui de la perpétuité de la dette et, encore plus, à celui de l'accroissement de la dette.

II. Des divers moyens de payer la Dette.

En premier lieu, une nation peut arriver à ce résultat, comme dit Ricardo, par une vente de propriétés. Or Florez Estrada [1] ne craint pas d'avancer qu'il n'est point de pays qui, payant religieusement sa dette, ne puisse la racheter en un seul payement, quelque considérable qu'elle soit; car comment servirait-il les intérêts, s'il n'avait pas un capital qui produit la somme suffisante pour payer ces intérêts,

[1] V. page 257.

c'est-à-dire les contributions ordinaires et tout ce qui est nécessaire à la subsistance de ses habitants?

Exact en théorie, ce moyen exigerait dans la pratique un héroïsme dont ne sont capables ni l'État ni les citoyens.

Un second moyen, qui est plus facile, c'est l'aliénation du domaine public, quand il y en a un, comme dans plusieurs États allemands (V. p. 17), où la dette coûte 4 1/2, par exemple, et où les domaines produisent 2 pour 100, grâce à l'influence des personnages qui se trouvent bien de ce système d'administration.

Un troisième moyen, essentiellement pratique, consiste dans la réduction des dépenses et l'augmentation des recettes, et dans l'emploi de la différence ou excédant à l'extinction de la dette.

Le gouvernement des États-Unis a plus d'une fois éteint sa dette par ce moyen vulgaire en théorie, mais qui exige néanmoins en pratique une volonté ferme et intelligente de la part des gouvernements[1].

[1] De 1790 à 1848, l'Union a remboursé une dette de 500 millions de dollars. (Rapport au Congrès sur les finances, 9 nov. 1848.)

La guerre de l'Indépendance lui avait légué une dette qui s'est élevée, à la fin du dix-huitième siècle, à 79,4 millions de dollars, et qui était éteinte, en 1835, par les excédants des recettes sur les dépenses. Des acquisitions de territoire, les guerres avec les Indiens et d'autres causes ont occasionné depuis une autre dette, qui se trouvait réduite, en 1857, à 25 millions de dollars. Depuis

La Hollande qui, la première, a connu les emprunts publics, et qui est aujourd'hui un des États les plus endettés, parvient à amoindrir annuellement sa dette de 4 à 5 millions de rente, ce qui correspond à une diminution de 200 millions sur le capital, par le simple excédant des recettes sur les dépenses.

On a renoncé, en Angleterre, au mécanisme compliqué et peu efficace de la caisse d'amortissement (V. plus loin), et on emploie simplement aujourd'hui les excédants des recettes, quand il y en a, à la diminution de la dette consolidée.

Nous entrons, dans le chapitre suivant, dans quelques considérations sur les réformes financières capables de produire un excédant de recettes, soit par une réduction de dépenses, soit par une augmentation de recettes.

Cet excédant de recettes peut être appliqué soit au rachat des Titres de rentes dites perpétuelles, soit au remboursement à des époques déterminées, et par voie de tirage au sort, des obligations à terme, comme cela a lieu pour les emprunts de la ville de Paris, des Compagnies de chemins de fer, des institutions de Crédit foncier[1], etc.

elle a presque doublé, par suite de l'insuffisance des recettes douanières, fortement atteintes par la crise et la stagnation commerciales. Jusqu'où va-t-elle s'élever, par suite de la guerre qui vient d'éclater entre le Nord et le Sud (1861)?

[1] V. notre *Traité d'écon. politique*, 4e éd., chap. XX, § 8.

Quels qu'ils soient, les remboursements annuels, suivis d'annulation de titres, fonctionnent comme des annuités pour l'extinction de la dette. Tous les ans, celle-ci diminue à la fois, et de la somme annuelle rachetée, et des intérêts composés des annuités précédentes. C'est ce système qu'on applique en Hollande.

Un quatrième moyen consiste à employer pour l'application du troisième que nous venons d'indiquer le procédé ou mécanisme d'une *Caisse d'amortissement*.

Un cinquième moyen consiste dans la mesure générale du *Remboursement* proposé aux créanciers qui préfèrent à ce remboursement une *Réduction* ou une *Conversion* de rentes.

Un sixième moyen consiste dans la violation des engagements de l'État.

Ces trois derniers procédés font l'objet des paragraphes suivants.

III. Des Caisses d'amortissement. — Détails historiques.

Voici comment fonctionnent les institutions administratives, dites *Caisses d'amortissement*, par lesquelles on se proposait d'amortir la dette par voie de remboursements successifs et en utilisant la puis-

sance de l'intérêt composé, et dont on s'est servi, par le fait, à emprunter plus qu'on n'a remboursé.

Si, par exemple, l'État emprunte 100 millions à 5 0/0, il demande tous les ans 5 millions à l'impôt pour servir la rente, plus 1 million, par exemple, ou toute autre somme pour amortir; il donne ce million à une caisse particulière qui l'emploie à racheter, de temps en temps et aux moments les plus favorables, une pareille somme d'emprunt. La caisse se met aux lieu et place des créanciers de l'État, et elle encaisse les intérêts des sommes qu'elle a rachetées à ce même rachat. La caisse d'amortissement recueille donc les intérêts des intérêts, et le calcul indique qu'au bout de trente-six ans elle peut avoir, dans l'hypothèse théorique de rachats réguliers, un capital égal à 100 millions. Si la remise annuelle est moindre, la capitalisation dure plus longtemps : cinquante ans par exemple, avec une remise de 462,400 fr.

Ces calculs sont arithmétiquement exacts[1]; mais

[1] Le calcul arithmétique indique qu'un capital placé à 6 0/0 se trouve doublé après une période de onze ans, dix mois, vingt-deux jours. V. notre *Traité complet d'arithm. théorique et appliquée au commerce, à la Banque, aux finances*, 2e éd., in-8°, p. 476, — Price a calculé qu'un simple penny (gros sou = 10 1/2 centimes environ) placé à intérêt composé, depuis la naissance de J. C. à 1791, se serait élevé à une valeur fantastique de plusieurs millions de globes d'or aussi vastes que notre planète. Ce résultat fa-

cela n'a pas empêché que ce genre de caisses n'ait pas rempli, en fait, le but pour lequel elles ont été instituées. La principale raison en est que, lorsque les caisses ont une certaine somme, les gouvernements disposent rationnellement de leur *dotation* en opérant, comme on dit, l'aliénation du fonds d'amortissement, au lieu d'emprunter directement, — ce qui s'est fait souvent, et ce qui est pourtant absurde; car c'est rembourser d'une main pendant qu'on emprunte de l'autre; — opération ruineuse qui ne profite qu'aux intermédiaires de la Bourse. C'est ainsi qu'avec la promesse et même l'intention de ne pas toucher au fonds d'amortissement, on est arrivé pratiquement à l'aliéner sans cesse.

En second lieu, il faut remarquer que si l'intérêt composé peut reformer le capital en peu d'années, c'est à la condition de le faire produire, ou, ce qui revient au même, de le rendre à la production par des rachats successifs, au lieu de le tenir dans la caisse, où il ne tarde pas à tenter le fisc.

Les financiers politiques, en effet, ne se sont pas

buleux n'étonnera pas ceux qui connaissent la rapidité des progressions. On a calculé qu'un centime, placé à 6 0/0 le 1er janvier 640, eût donné le 1er mai 1859, pour produit, un globe massif en or égal à celui de la terre. (Voir les *Tables de l'intérêt composé*, de M. Eugène Péreire, 3e éd., 1859, p. 14.) — Le calcul peut être exact; mais, en fait, il n'aurait pas fallu d'interruption dans le placement productif du capital et des intérêts.

toujours proposé d'*amortir* et de *rembourser* les dettes. Le plus souvent ils n'ont eu d'autre but que d'inspirer confiance aux créanciers, et c'est pour arriver à ce résultat qu'ils ont vulgarisé des idées exagérées ou fausses sur la puissance de l'intérêt composé et la vertu du mécanisme des caisses d'amortissement, et qu'ils ont laissé croire qu'il y avait dans l'organisation de ces caisses un principe de régénération mystique des capitaux, tandis que ceux-ci ne se reproduisent que par l'action industrielle ou de la production.

En fait, comme le plus souvent on a employé les fonds qui s'y étaient accumulés à un tout autre usage qu'au payement des emprunts, les caisses d'amortissement, au lieu d'amortir et d'éteindre les dettes, ont simplement servi, ainsi que l'ont particulièrement établi R. Hamilton[1] et Ricardo[2], à faire croire au remboursement intégral des emprunts, à en rendre par conséquent la négociation plus facile et à en faire payer les intérêts de bonne grâce par le public, à faciliter le maniement de sommes énormes, à dissimuler la vérité et les charges des budgets.

[1] *An inquiry... on the national debt.* (Recherches... sur la dette nationale). In-8°, 1813; trad. en français par Lassalle, 1817.

[2] *Principes d'Économie politique* et *Essay on Funding system* (*Essai sur les rentes perpétuelles*). V. ses *Œuvres* dans le t. XIII de la *Collection des principaux Économistes.*

Les gros spéculateurs ne sont pas dupes; mais l'existence de la caisse d'amortissement aide leur action sur la masse des autres prêteurs.

Pour que l'amortissement cesse d'être une illusion économique et financière, il faut qu'il résulte d'un excédant de recette. Sinon, les fonds qu'il absorbe produisent un déficit dans le budget que l'on comble par une augmentation de la dette flottante et ensuite par une consolidation des rentes, c'est-à-dire par un accroissement de la dette. — Sauf exception, telle est la marche ordinaire des choses.

Mais on peut parvenir au résultat voulu sans le rouage dispendieux d'une caisse spéciale. Le Trésor, nous l'avons dit, peut annuler tous les ans une somme convenue de rentes; l'an d'après il n'en a plus l'intérêt à payer, et ainsi de suite d'années en années. Il est évident qu'il fonctionne ainsi par annuités, et que tous les ans la dette diminue, non-seulement de la somme annuelle rachetée, mais des intérêts des intérêts des annuités payées. Il n'est pas nécessaire alors, dit avec raison J. B. Say, dont le bon sens ne s'est pas laissé surprendre par les prétendus miracles de cette institution, que la caisse *Trésor* paye à une autre caisse *Amortissement* un excédant qu'il peut employer lui-même. « Il vaut mieux, dit-il, cesser de payer chaque année une por-

tion d'intérêts que de les accumuler pour les supprimer tous à la fois »... quand on les supprime!

On pourrait penser que le montant de l'amortissement est plus en sûreté sous la prohibition d'une administration spéciale. Mais l'expérience prouve que les gouvernements et les législateurs ne sont pas beaucoup arrêtés par cette barrière administrative. Le dépôt de la caisse a été violé par tous les gouvernements, et sous différents prétextes.

C'est pour avoir méconnu une idée si simple que la question d'amortissement s'est compliquée.

Les États-Unis n'ont jamais eu de caisse d'amortisement; ce qui ne les a pas empêchés de se libérer.

On a renoncé, nous l'avons dit, en Angleterre, à ce mécanisme financier, qui a cessé de fonctionner depuis 1829. De 1786, époque où Pitt établit la caisse d'amortissement, jusqu'à 1829, époque où on l'a supprimée, on compte les sommes amorties par centaines de millions sterling et les emprunts par milliards [1].

En France, cette institution existe encore. Depuis 1816, elle a eu à sa disposition 3 milliards et 178 millions; elle a employé 1 milliard 633 millions à ra-

[1] De 1689 à 1813, l'Angleterre a eu 63 années de paix et 61 de guerre. Elle a emprunté 225 millions par an, et remboursé 14 millions. (Dufresne Saint-Léon, *Étude du crédit public*, p. 115.)

cheter des rentes et 1 milliard 545 millions ont passé dans les dépenses ; tandis que la caisse remboursait 1 milliard 633 millions de rentes, l'État empruntait 3 milliards 429 millions [1].

M. de Cavour, en proposant l'établissement d'un grand livre pour la fusion des dettes des divers États italiens en une seule, a proposé au parlement italien (avril 1861) de renoncer à « l'ancien et fallacieux système d'amortissement... fiction inutile, » (ce sont ses expressions) et de laisser aux lois annuelles du budget le soin de pourvoir à ladiminution de la dette.

Mais faisons bien observer que cette critique des caisses d'amortissement ne se rapporte nullement à l'amortissement en lui-même, à l'amortissement positif et sans fiction; — c'est là une confusion souvent faite dans les discussions financières.

Historique. — C'est le docteur Price qui a mis en honneur ce procédé de l'amortissement, en en présentant la puissance par l'action de l'intérêt composé comme une mine inépuisable [2]. L'idée se répandit

[1] V. *Compte rendu de l'administration des finances* de 1854. — Dans ces 3 milliards 429 millions, ne sont naturellement pas compris les 250 millions, 500 et 750 millions empruntés pour la guerre d'Orient; les 500 millions empruntés pour la guerre d'Italie (1859) ; les 150 millions d'obligations trentenaires, 1861. V. une note finale sur les opérations de la caisse jusqu'à la fin de 1859.

[2] *Observations on reversionary payments* (tontines), *annui-*

parmi les hommes du gouvernement, et Pitt contribua particulièrement à vulgariser l'illusion pour grossir les recettes du fisc à l'aide de ce tonneau des Danaïdes interposé devant les yeux des contribuables.

Robert Hamilton[1] nous apprend que la première application d'une caisse d'amortissement, en Angleterre, pour le rachat de la dette publique, remonte à 1716, sous le ministère de Walpole. L'idée paraît plus ancienne : plusieurs auteurs en attribuent l'invention à Amaldo Grimaldi, Génois du seizième siècle. En Angleterre même la proposition en fut faite, avant l'application sous Walpole, par lord Stanhope; et avant ce dernier, Nathaniel Ground avait publié un *Essay on the public debt*, dans lequel il parlait des ressources qu'offrait l'intérêt composé pour éteindre les dettes. On a aussi attribué la découverte du procédé de l'amortissement soit aux frères Pâris, célèbres financiers sous la Régence, soit au contrôleur général Machaut, sous Louis XIV. En France, lorsque Colbert, qui, après avoir résisté aux emprunts avec énergie (V. p. 236), fut obligé d'y

ties, etc. (*Observ. sur les payements reversibles* (tontines), *sur les annuités*, etc.). Londres, 1769, 1 vol. in-8°. Le docteur Price, mort en 1791, ministre dissident, mathématicien et célèbre publiciste.

[1] *An inquiry concerning the national debt*, 8°, Édimbourg, 1813.

accéder, il institua une *Caisse des emprunts à terme*, à l'aide de laquelle il parvint à n'emprunter qu'à 5 pour 100. Plus tard, en 1765, on créa une *Caisse de remboursement* qui fut une véritable dérision [1].

Nous venons de dire qu'une caisse d'amortissement, instituée en Angleterre, a fonctionné de 1786 à 1829, et qu'une caisse, instituée en France, en 1816, y fonctionne encore.

IV. Du Remboursement général, de la Réduction et de la Conversion des rentes.

Un État a, dans la diminution progressive de l'intérêt des capitaux, en temps prospère, un moyen de diminuer les charges par ce qu'on a appelé la *Réduction des rentes* qu'il paye.

C'est pour ainsi dire une manière de rembourser gratuitement une partie de la dette. Elle consiste dans la proposition faite par le gouvernement aux possesseurs de titres de rente 5 pour 100, par exemple, d'accepter ou de nouveaux titres ne donnant droit qu'à 4 1/2 pour cent d'intérêt, ou le rem-

[1] Au dire de Dufresne Saint-Léon, la caisse de remboursement créée en 1765, ne remboursa rien. Un beau jour, son dépôt fut versé au Trésor, et l'on donna mille écus par an aux deux conseillers chargés de le surveiller pour qu'ils se tinssent tranquilles. C'est Dufresne Saint-Léon lui-même qui, en sa qualité de garde du Trésor royal, payait les mille écus aux complaisants conseillers.

boursement du capital, c'est-à-dire de 100 francs. Si le moment est bien choisi, la plupart des porteurs acceptent la *conversion* des titres, parce que, vu la situation du marché des capitaux, ils ne sauraient mieux placer, à sécurité égale, les sommes qui leur sont remboursées.

Depuis qu'une plus grande tranquillité relative dans le monde a produit le progrès du crédit public et l'accroissement des capitaux, divers gouvernements ont eu recours à ce moyen d'alléger les charges publiques. En 1852, le gouvernement français a fait une opération importante dans ce sens. Par décret du 14 mars, tout porteur de 5 pour 100 a été tenu d'opter entre un remboursement au pair (100 francs) ou une réduction d'intérêt de 5 à 4 1/2.

Le 5, au moment de la conversion, représentait un capital de.	3.587	millions.
Et une rente de.	179	»
Les demandes de remboursement ont monté seulement à. . .	73,7	»
Et en rentes, à.	3,685	»
Le 4 1/2, résultant de la conversion, représente un capital de. . .	3,513	»
Et une rente de.	158	»
L'économie annuelle est donc de.	17,5	»
Qui, au taux de 4 1/2, représente un capital de.	390	»

Les porteurs du nouveau 4 1/2 ont été garantis pendant dix ans contre toute nouvelle réduction.

Trois réductions importantes avaient été opérées, en 1844, en Belgique, à Naples, en Angleterre [1], et, plus tard, en Bavière avant 1848.

D'autres fois, la réduction et la conversion de la rente peuvent être faites avec une augmentation du capital à rembourser compensant la diminution du revenu.

En 1825, sous le ministère de M. de Villèle, les porteurs de 5 français eurent, pendant trois mois à dater de la publication de la loi du 1er mai 1825, la facilité de convertir leurs titres de 100 francs de capital et de 5 francs de rentes annuelles, en 4 1/2 au pair, avec garantie contre le remboursement pendant dix ans, ou en titres de rente 3 pour 100 avec un capital reconnu de 133 francs [2].

On a soulevé au sujet de ces opérations la question de droit et de propriété; on a contesté le droit de remboursement affecté à l'État, et on a prétendu

[1] En Angleterre, le 3 1/2 0/0, résultant pour la plus grande partie de précédentes réductions, a été converti en 3. En Bavière, le 5 a été réduit à 3 1/2.

[2] Il y eut augmentation de 203 millions sur le *capital*, et une diminution de 6,230,157 fr. sur les rentes annuelles. V. le détail de ces deux opérations financières dans le *Traité des Opérations de Bourse*, de M. A. Courtois fils, 2e, 3e et 4e édit., p. 50.

que ces conversions violaient la propriété des rentiers. Mais, soit au point de vue du bon sens, soit au point de vue des engagements de l'État, la majorité des légistes et des financiers s'est prononcée en faveur du droit de l'État. Les rentes n'ont été nommées *perpétuelles* que par opposition aux rentes viagères, et pour exprimer que le créancier s'interdit à perpétuité le droit de réclamer le remboursement du capital. Quant à l'État débiteur, il va de soi que le législateur de 1793, qui a formé le grand-livre de la dette publique, ait dû vouloir lui conserver le droit de se libérer en temps opportun, bien qu'il ne s'explique pas assez catégoriquement à cet égard[1].

En tout cas, la difficulté n'existait en France que pour les rentes antérieures à 1825[2], époque à partir de laquelle on a proclamé et pratiqué le droit de conversion.

Désormais la légitimité de la conversion du remboursement au pair, aboutissant à une conversion volontaire de la rente et à une réduction d'intérêt, ne saurait être contestée. Il en est de même de l'uti-

[1] Cambon, dans son *Rapport sur la dette publique*, p. 5, semble bien parler dans ce sens. Voir un extrait de ce rapport dans une note finale.

[1] On cite une réduction sous Henri IV (Sully) en 1607, au denier 16 ou 6 2/3 0/0; — sous Louis XIII (Richelieu), au denier 18, ou 5 5/9 0/0; — sous Louis XIV, au denier 30, ou 3 1/3 0/0; — sous Louis XVI (Turgot), au denier 25, ou 4 0/0.

lité en ce qui concerne les dettes contractées; car de réduction en réduction on pourra arriver à faire disparaître une partie notable de la dette. Mais quand il s'agit de nouveaux emprunts, les prêteurs font entrer la possibilité d'une réduction en ligne de compte, de sorte que l'État emprunte à des conditions plus onéreuses que s'il était bien entendu qu'il ne rembourserait jamais. Au fond, la réduction des rentes ne serait une opération tout à fait avantageuse que si on fermait le grand-livre de la dette publique[1].

En résumé, ces expressions : — *remboursement de la rente*, — *conversion de la rente*, — *réduction de la rente*, sont des expressions équivalentes, désignant toutes la même opération, et le même résultat, la réduction de l'intérêt de la dette.

V. De la Banqueroute.

Ce que nous venons de dire s'applique aux réductions résultant de conversions volontaires, par suite de l'offre du remboursement au pair. Mais plus d'une fois les gouvernements, voulant se débarrasser des charges léguées par leurs prédécesseurs, ont *imposé* des réductions, c'est-à-dire décrété une véritable

[1] Promesse souvent faite, et qu'il y aurait grand honneur à tenir.

banqueroute totale ou partielle. Telle a été, sous le Directoire (1797), la réduction de la dette des deux tiers au *tiers consolidé*. — Chaque porteur de rente reçut pour les deux tiers de sa créance des *bons de la dette publique mobilisée*, échangeables en biens nationaux, qui perdirent au moment de l'émission 70 à 80 pour 100, et devinrent peu de temps après sans aucune valeur.

Telles furent, à divers degrés, sous l'ancienne monarchie, plusieurs règlements de compte avec les traitants.

Assurément la banqueroute est un moyen commode de se tirer d'embarras; mais c'est la spoliation et l'iniquité, en grand, produisant la ruine et le déshonneur des créanciers; c'est l'exemple de l'immoralité donné à toutes les classes de la population, des hauteurs du pouvoir.

Sous le rapport moral, ce procédé, qui a eu ses défenseurs et ses sophistes à de certaines époques, ne saurait être discuté.

Sous le rapport financier, il ne serait efficace que si l'on pouvait renoncer absolument au système des emprunts.

Dans le cas contraire, l'avenir payerait pour le passé; en effet, l'expérience nous apprend que les États ont toujours emprunté à des conditions d'autant plus avantageuses qu'ils ont été plus fidèles à leurs

engagements; à des conditions d'autant plus onéreuses qu'ils ont moins tenu leur parole. C'est parce que de toutes les nations, la Grande-Bretagne a le mieux respecté le droit de ses créanciers, qu'elle a trouvé et trouve le plus aisément des ressources aux meilleures conditions, dans les moments difficiles, bien qu'elle ait la plus lourde dette. L'Espagne, jusqu'à ces derniers temps, a pu être citée comme un exemple en sens inverse. L'Angleterre a pu emprunter près de 20 milliards en vingt ans à la fin du dernier siècle et au commencement de celui-ci.

VI. Conclusion.

De tout ce qui précède il faut conclure :

Que les caisses dites d'amortissement pour faciliter le rachat des dettes publiques, n'ont, en fait, servi qu'à brouiller les idées financières du public, et à grossir les charges du budget;

Que les seuls moyens efficaces de diminuer la dette consistent :

Premièrement, — dans la vente des propriétés publiques disponibles;

Deuxièmement, — dans la diminution des dépenses;

Troisièmement, — dans l'application de l'excédant des recettes à la diminution de la dette;

(Trois moyens essentiellement vulgaires, mais efficaces.)

Quatrièmement, — dans la réduction de l'intérêt à payer par la conversion volontaire des rentes à la suite de l'offre du remboursement aux époques favorables;

Cinquièmement, — dans l'exécution de *Réformes* intelligentes, opportunes, radicales, comme il sera dit dans le chapitre XX, et d'où résultent une augmentation de recettes ou une réduction de dépenses, et de meilleures conditions économiques pour la production.

Or ces divers moyens sont d'autant plus efficaces qué se développe davantage la Richesse sociale, — seul véritable fonds d'amortissement.

CHAPITRE XIX

DE L'EMPLOI DE L'IMPOT ET DE L'EMPRUNT

I. De la Justice dans les dépenses. — II. Des Attributions et des Services de l'État. — III. Des dépenses portées aux budgets des États. — IV. De la mesure de l'Utilité des dépenses publiques. — Sophismes et préjugés à cet égard. — V. De l'emploi des Emprunts.

I. De la Justice dans les dépenses.

Il résulte évidemment de la nature de l'Impôt et de l'Emprunt et des immenses inconvénients qu'ils ont, qu'on doit en faire un emploi utile pour compenser les maux qu'ils produisent dans l'économie sociale et sur la condition des familles par les avantages résultant des services qu'ils servent à payer.

La première condition, pour que cet emploi soit bon, c'est que les services rendus soient réels.

Une deuxième condition, c'est que l'emploi de l'impôt soit juste, c'est-à-dire que l'impôt profite également à ceux qui en font le sacrifice, et qu'il ne soit pas levé sur une catégorie de citoyens pour

être dépensé au profit d'une autre; — qu'il ne soit pas levé dans une localité pour être dépensé au profit d'une autre.

Cette péréquation dans les services est le premier devoir de l'administration supérieure [1] et malheusement un devoir très-difficile à remplir.

On n'atteindra ce but, on n'évitera les inconvénients et les injustices du communisme centralisatenr qu'en localisant les dépenses, en spécialisant la destination des impôts.

En général, ce sont les campagnes qui fournissent la plus grande somme des impôts, et on les emploie dans les villes, où, sous diverses influences, il se fait des dépenses improductives et en dehors des besoins de la généralité des contribuables, quand elles ne sont pas complétement inutiles.

[1] M. Léonce de Lavergne, dans son *Économie rurale de la France depuis* 1789, met en lumière l'inégalité des dépenses publiques en France avant et depuis la Révolution. Dans les douze départements les plus maltraités, appartenant tous aux régions du Sud-Est, du Sud-Ouest et du Centre, les dépenses publiques ne dépassent pas 51,186,000 fr. (année 1855). La Lozère ne reçoit que 2,694,000 fr., et le Lot, qui est le mieux partagé, ne reçoit pas plus de 5,825,000 fr., tandis que Paris absorbe à lui seul 877 millions; et que sept départements reçoivent plus qu'ils ne donnent, et soixante-seize moins qu'ils ne donnent. Parmi ces derniers, il y en a qui ne reçoivent du budget des dépenses que la moitié de ce qu'ils apportent au budget des recettes.

II. Des Attributions et des Services de l'État.

La première question qui se présente en matière de finances est de déterminer quels sont les besoins généraux légitimes, les consommations communes normales et les dépenses publiques qui en résultent, ou, en d'autres termes, quelles sont les fonctions naturelles et rationnelles de l'État, du gouvernement ou de l'autorité publique. Mais, comme c'est là une question touchant au domaine de la Politique proprement dite, nous nous bornerons ici à un petit nombre de remarques.

« La fonction évidemment principale, avons-nous dit[1], de l'autorité supérieure ou du gouvernement, et par ces mots nous entendons le pouvoir dans toutes ses ramifications, c'est le maintien de la sécurité et de la justice au moyen de l'administration, de la magistrature et de la force publique. C'est là le but et la cause des associations nationales, divisées en associations provinciales ou départementales, composées elles-mêmes d'associations communales dont les diverses autorités exercent, par délégation de l'autorité souveraine, une partie des fonctions que nous venons d'énoncer. »

[1] *Éléments de l'Économie politique*, 5e édit., p. 155.

De là découle la légitimité des dépenses relatives :

A la confection des Lois et à l'existence du Pouvoir chargé de veiller à leur exécution ;

Aux divers Corps administratifs d'agents que ce pouvoir emploie pour transmettre ses injonctions et percevoir les Contributions;

A la magistrature chargée de rendre la Justice entre les citoyens et de prononcer des peines contre les manquements à l'ordre social établi;

Aux divers modes de Répression;

A la force Publique de terre et de mer pour protéger l'indépendance nationale et faire respecter à l'intérieur les décisions du législateur, du juge et du pouvoir exécutif.

Ces attributions, si on les admet par hypothèse sagement organisées, — toutes ces dépenses, si on les admet dans de justes bornes, — sont d'une légitimité incontestable et incontestée.

Mais toutes les autres attributions ont été plus ou moins contestées.

En voici une nomenclature sommaire :

Religion (Direction des cultes, subvention et salariat des prêtres, entretien des églises, etc.).

Enseignement (Direction, subvention, entretien de divers établissements d'instruction publique, etc.).

Charité et assistance publique (Direction, entretien des

hôpitaux, hospices et autres établissements ; — distribution régulière de secours, etc., procuration de travail).

Voies de communication (Construction et entretien des Routes, Canaux, Chemins de fer, des Cours d'eau navigables, etc.).

Autres travaux publics (Ports, Endiguements[1], consolidation des Dunes, desséchements, etc. ; — Monuments, Fontaines et travaux d'embellissement et de salubrité).

Encouragements divers aux Sciences, aux Arts (Prix et récompenses, — Musées, — Académies, — Bibliothèques, — Expositions).

Prêts et subventions à l'Agriculture, à l'Industrie, au Commerce, à la Navigation; etc.

Protection à certaines industries par Primes, Prohibitions ou Taxes douanières.

Manufactures ou établissements modèles.

Monopoles ou entreprises spéciales dans un but financier ou autre (en France : manutentions des Tabacs, des Poudres et des Salpêtres, etc.).

Fêtes et luxe public (Fêtes publiques et réjouissances officielles ; — dépenses d'ornementation et de luxe par l'autorité publique).

[1] La Hollande consacre une part considérable du revenu public à l'entretien de digues qui la protégent contre l'Océan.

INTERVENTION GÉNÉRALE plus ou moins grande de l'autorité par voie de *réglementation* plus ou moins minutieuse dans les diverses branches de l'activité des citoyens dans un but de *direction*, d'*impulsion* ou d'*initiative*, de *surveillance* ou de *prévention*.

Une nomenclature détaillée, même incomplète, serait très-longue.

Il nous paraît à nous (et nous demanderons au lecteur la permission d'énoncer notre avis, sans le motiver, parce que nous serions conduit à faire une trop longue digression) :

Que l'État et le véritable esprit de Religion gagneraient à n'avoir plus leurs intérêts confondus. L'État n'aurait plus à s'occuper d'une foule de questions délicates ; la Religion n'aurait plus à se plaindre du despotisme de l'État. La Liberté mettrait fin à ces complications qui occupent tant de place dans les agitations du passé et du présent ;

Qu'il en serait de même pour l'Enseignement, qui doit être de plus en plus laissé à la libre initiative du père de famille et à la libre activité des citoyens, à l'initiative de l'esprit d'association, sauf peut-être un certain degré d'enseignement élémentaire qu'il est prudent et charitable de répandre dans la classe pauvre, et un certain enseignement supérieur utile au progrès scientifique ;

Que toute institution de Charité a toujours pour effet dans une mesure plus ou moins grande, selon sa nature, son organisation ou l'esprit qui la dirige, d'affaiblir le ressort moral, la responsabilité, la dignité et de susciter l'imprévoyance, l'immoralité, le paupérisme[1]; d'où il résulte que la charité officielle doit être maintenue dans des bornes restreintes et affecter plus particulièrement le caractère de secours temporaires. — Cela n'empêche pas les hommes pris séparément d'être humains, serviables, et d'appliquer entre eux la doctrine évangélique de la fraternité et de faire la charité particulière avec intelligence et libéralité ;

Que, pour la confection, l'entretien et l'exploitation des voies de communication, l'État doit en laisser la plus grande part possible à l'industrie privée, en bornant de plus en plus son action à la surveillance ;

Qu'il en est de même de toutes les autres branches de l'activité et de l'industrie humaines, dans lesquelles l'État ne peut, en général, intervenir avec intelligence et profit que pour faire disparaître des entraves et des abus, pour rétablir la justice, la Sécurité, la Liberté, par voie d'élimination de toute superfétation réglementaire, et par voie de répression contre toute nuisance bien définie ; — dans lesquelles il s'est tou-

[1] V. notre écrit *du Principe de population*, in-18, V, ch. x.

jours montré, en général (parce que c'est dans sa nature) inférieur à l'intérêt privé pour l'intelligence de l'initiative, la vigueur de l'activité, la sagacité de la direction et de la surveillance, toutes les fois qu'il a voulu procéder par voie réglementaire et préventive.

Nous venons de parler de l'État central ; nos réflexions se rapportent également à l'État provincial ou communal qui doivent restreindre leur action et leur compétence aux services dans lesquels la concurrence est impossible et l'industrie privée positivement inapte.

Inutile d'ajouter que plus l'État central ou communal se met de besogne sur les bras, plus il a d'administrations à agencer et à conduire, de directions à donner, de réglementations à faire, de surveillances à exercer, d'entreprises à alimenter et de capitaux à conduire ; — plus ses agents sont nombreux, plus les frais qu'il est obligé de faire sont grands, plus ses finances sont embarrassées, plus son passif est sur le point de s'accroître, plus la charge du contribuable est grande, plus le mauvais emploi, les gaspillages, les abus ont chance de s'introduire et de se maintenir.

Ce départ entre les fonctions rationnelles de l'autorité et les fonctions qu'elle s'attribue d'une manière

anomale est une question de politique, mais de politique éclairée par l'analyse économique. A mesure que les notions d'économie politique pénétreront plus avant dans la masse des intelligences, cette détermination se fera d'une manière de plus en plus précise : peuples et gouvernements abandonneront tous les jours davantage les errements réglementaires, interventionnistes et communistes, pour limiter l'autorité publique — dans la fonction qui est son essence même, dans la production de la *Sécurité* intérieure et extérieure, premier besoin des sociétés, — dans le maintien de la *Justice* et de l'*Égalité* devant la loi, — et dans la garantie de la *Propriété* et de la *Liberté* individuelle de Religion, de Pensée, de Travail, de Commerce, d'Association, etc. [1]. En attendant, les autorités publiques qui gouvernent les diverses associations d'hommes sont engagées dans une série de fonctions et d'interventions donnant lieu à des rétributions et à des frais dont l'ensemble constitue les Dépenses ou Consommations publiques analogues aux consommations privées, reproductives ou improductives, que

[1] Voir le *Traité d'Économie politique* aux chapitres VII à XII, traitant de la SÉCURITÉ, de la LIBERTÉ DU TRAVAIL et de la RÉGLEMENTATION ; de l'ASSOCIATION et de l'ORGANISATION ; — V. Dunoyer, *De la Liberté du travail*, et son article GOUVERNEMENT, dans le *Dictionnaire de l'Économie politique;* J. S. Mill, *Principes d'Économie politique*, liv. V, sur les fonctions du gouvernement.

l'art du gouvernant consiste à bien distinguer et à faire conformément aux besoins de la société.

Les économistes, en général, concluent à la limitation des fonctions gouvernementales, à la non-intervention de l'administration dans le domaine du travail et à la simplification de ses rouages ; ils reconnaissent avec d'Argenson la vérité de la maxime *ne pas trop gouverner ;* ils répètent volontiers l'aphorisme des physiocrates, *laissez faire* et *laissez passer*.

Ils ont été combattus naturellement par les écoles socialistes qui, veulent absorber toutes les activités dans l'action gouvernementale, transformer toutes les industries en fonctions publiques, et supprimer l'action individuelle et la liberté. — Ils sont encore naturellement combattus par les théoriciens de la centralisation, de la bureaucratie ou du despotisme, qui veulent tout régler, tout administrer, tout décider, tout faire, — et tout faire sans contrôle [1].

[1] Ces adversaires ont exagéré les doctrines économiques en faisant dire aux économistes, à J. B. Say particulièrement, que tout gouvernement est un ulcère. J. B. Say ni aucun autre économiste de quelque valeur n'ont dit une pareille sottise. Nous n'avons pas trouvé cette assertion dans J. B. Say, qui, en tout cas, n'aurait entendu parler que des gouvernements despotiques et prodigues M. Proudhon a également compromis la doctrine économique de la simplification des fonctions gouvernementales, en proposant comme l'idéal d'un bon gouvernement l'*an-archie*, trop facile à confondre avec l'*anarchie* odieuse à toute Société, dont le premier de tous les besoins, même avant la garantie de la justice et de la liberté, est la *sécurité*.

III. Des dépenses portées aux Budgets des États.

En fait, les principaux besoins auxquels les gouvernements ont de nos jours à faire face, sont :

Premièrement, — L'intérêt de la Dette et autres engagements ;

Deuxièmement, — L'entretien des Armées de terre et de mer, et de tout l'attirail des munitions, des places fortes, des navires, des canons et autres engins que comporte le système des armées permanentes ;

Troisièmement, — Les frais des diverses branches de l'Administration et relatifs à l'administration générale de l'Etat, des Provinces ou Départements et des Communes, — à la Police et à la Salubrité, — à la Justice et à la Répression, — à l'Instruction et à la Bienfaisance publiques, — aux Affaires étrangères ou rapports internationaux, — aux Voies de communication et autres propriétés ou Travaux publics, — à l'Agriculture, aux Manufactures, au Commerce, aux Beaux-arts, — toutes affaires réparties ou classées en différentes Administrations générales ou *Ministères* à attributions plus ou moins étendues, selon les pays et les influences qui y dominent.

Dans ces diverses catégories se trouvent plusieurs entreprises industrielles directement conduites par

les agents de l'État, qui ne reproduisent pas en général ce qu'elles dépensent, et au déficit desquelles le Trésor public est obligé de faire face ; telles sont en France, par exemple : un grand nombre d'établissements d'instruction ; — une partie des voies de communication (les routes de terre notamment) ; — l'exploitation des forêts et d'autres propriétés publiques; — des établissements d'eaux thermales ; — les manufactures de porcelaine de Sèvres, et des tapis des Gobelins ; — les télégraphes ; — l'imprimerie nationale ; — l'établissement d'Indret, pour les constructions de la marine ; — des fabriques d'armes, de poudres, de tabac, de cartes, etc. ; — des haras, etc. ; — tels sont encore de nombreux établissements ou entreprises artistiques, littéraires, scientifiques, agricoles, manufacturières, commerciales et de transport, auxquels on accorde des Subventions, des Encouragements, des Primes et des Garanties de minimum d'intérêt, etc.

On trouve des dépenses analogues dans les détails des budgets généraux des autres États ; mais on remarque que les finances de l'Angleterre et des États-Unis se distinguent précisément par le très-petit nombre de ces exploitations directes par l'État, de ces subventions, de ces dépenses qui sont l'indice d'une administration plus centralisée, plus compliquée,

plus interventionniste, plus coûteuse et plus gênante pour l'industrie et l'activité des citoyens.

Ce que l'on remarque entre les divers pays pour les budgets généraux se remarque aussi pour les budgets locaux ; mais, pour faire une comparaison complète, il faudrait additionner pour la France, les dépenses publiques de l'État, des départements et des communes ; pour l'Angleterre, celles de l'État et des paroisses ; pour les États-Unis, celles de l'Union, des divers États et des municipalités, etc. : c'est ce qui rend très-difficile la comparaison des divers pays au point de vue de la charge totale supportée par les contribuables. Ce qui rend encore cette opération très-difficile, c'est qu'il faut tenir compte à la fois du chiffre de l'impôt, du service rendu ou des besoins satisfaits, et de la richesse de la population.

Les proportions de dépenses pour ces divers objets varient selon les pays ; mais dans tous les budgets les dépenses pour l'intérêt de la dette et pour les armements occupent le premier rang. — La dette provient en grande partie de la guerre (v. § IV).

Il y a dix ans, après quarante ans de paix générale, en ne jetant les regards que sur les chiffres généraux des dépenses de quelques États, la France, l'Angleterre, les États-Unis, qui sont les trois premiers types de la civilisation actuelle, et la Prusse et l'Autriche, qui sont, après la France, les deux plus importants

États de l'Europe, abstraction faite de la Russie, qui est presque une Europe à part, on voyait saillir les faits suivants :

En Angleterre, plus de la moitié des dépenses était consacrée à l'intérêt de la dette, et les quatre septièmes du restant à l'entretien de la flotte et de l'armée.

En France, près du tiers était porté au compte de la dette, et le tiers du restant servait à l'entretien de l'armée et de la flotte.

Aux États-Unis, plus du quart était consacré à la dette et près de la moitié à l'armée et à la flotte.

En Prusse, un treizième était consacré à la dette et plus du quart aux armées.

En Autriche, le cinquième était consacré à la dette et les quatre cinquièmes du restant aux armements.

Ces proportions constatées, juste au milieu du dix-neuvième siècle, ne se sont pas maintenues. L'esprit de guerre a de nouveau soufflé sur l'Europe, toutes les puissances ont accru les armements dans des proportions ruineuses [1], et cette année même (1861), la guerre civile a éclaté aux États-Unis.

[1] Origine de ces armements : Panique en Angleterre et en Europe par suite des évènements de décembre 1851 en France ; — guerre de la France et de l'Angleterre contre la Russie pour la défense de la Turquie (1853-1855) ; — guerre du Piémont et de la France contre l'Autriche (1859) au sujet de l'indépendance de l'Italie ; — fomentation des nationalités absorbées, surexcitation de l'esprit national et des jalousies nationales ; — questions de prépon-

IV. De la mesure de l'Utilité des dépenses publiques. Sophismes et Préjugés à cet égard[1].

Les dépenses publiques étant principalement consacrées, abstraction faite de la Dette, à la production de la Sécurité intérieure et extérieure, pour la protection des personnes et des propriétés qui suppose l'action de l'administration, de la force publique et de la magistrature, l'*Utilité* de cette grosse partie des dépenses se mesure par l'intensité de cette sécurité obtenue, si l'on peut ainsi parler, corrélative avec l'état des relations internationales, avec l'ordre matériel, l'activité des esprits et la sérénité des âmes.

C'est ici une appréciation à la fois de sentiment et de raisonnement assez délicate à faire.

Ce qui est encore fort difficile, c'est de préciser le moyen de mesurer le plus ou moins de productivité ou d'improductivité, ou, en d'autres termes, le plus ou moins d'utilité de telle ou telle dépense. Cette détermination est un des problèmes les plus

dérance, d'équilibres, d'alliances, de limites naturelles, d'annexions, de remaniements territoriaux, de revanches à prendre, etc.; — plus l'insurrection de l'Inde, les expéditions de la France et de l'Angleterre en Chine, celle d'Espagne au Maroc.

[1] Reproduit du chapitre XXIV du *Traité d'Economie politique*, 4e édition.

difficiles à résoudre pour les travaux publics, les canaux, les routes, les chemins de fer, etc., composant ce qu'on appelle des *Travaux d'utilité publique*, et, à plus forte raison, elle est encore plus épineuse pour tous les travaux d'art et d'ornementation. Aussi, dans ces divers cas, les questions sont-elles plus souvent tranchées par voie de sentiment ou de passion, que par la voie du calcul et de l'intérêt bien formulé et bien entendu.

C'est surtout à propos des dépenses publiques qu'il y a lieu de signaler l'abus du sophisme, — que toute dépense, quels qu'en soient l'objet et la nature, et quelque improductive qu'elle puisse être, active la circulation et la production, « fait aller le commerce, » comme on dit vulgairement.

Il y a ici, comme l'a si bien fait remarquer Frédéric Bastiat, ce qu'on voit et ce qu'on ne voit pas : — ce qu'on voit : ce sont la dépense publique, le mouvement, les achats, les travaux qu'elle occasionne, le bruit qu'elle fait, l'éclat qu'elle répand ; — ce qu'on ne voit pas, ce sont la peine et les privations de ceux qui travaillent pour gagner l'impôt, c'est la suppression d'un débouché pour les industries vers lesquelles les sommes qui ont formé cet impôt se dirigeaient, car toute dépense publique supprime une quantité équivalente de dépenses privées.

L'application de cette théorie a pour corollaires : — le développement des fêtes publiques, — l'entreprise des travaux publics prématurés et même inutiles dans les temps difficiles, — la destruction de la propriété publique et privée en temps de désordre et de révolution, — l'excès de monumentation, — et les traitements exagérés pour certains fonctionnaires publics : toutes conséquences qui se traduisent par de lourdes charges pour les peuples, et des difficultés sans nombre pour l'autorité publique.

La dépense d'une *fête publique* peut se légitimer par des raisons autres que la raison économique, par l'opportunité et les avantages qu'il y a à exciter tel ou tel sentiment, à donner telle ou telle satisfaction à l'opinion publique.

Mais la raison économique ne peut intervenir que pour agir en sens inverse, en montrant ce qu'on ne voit pas, fort triste souvent à côté de ce que l'on voit et qui brille; — en montrant que telle paire de gants, par exemple, achetée pour aller à la fête, a empêché l'achat d'une paire de bas chauds, nécessaires à la santé d'un enfant, ou d'un livre utile à un autre, ou bien encore le payement d'une dette à un fournisseur qui attend son capital pour travailler,

Le préjugé de la fête publique est si répandu, qu'on va même jusqu'à croire, dans des temps de crise et

de ralentissement causés par des ébranlements politiques, que c'est là un puissant remède pour ranimer l'industrie, engendrer le travail et mettre les choses en l'état antérieur à la crise.

Les hommes politiques, les uns dupes du sophisme, les autres pour satisfaire à un préjugé en vogue et calmer l'esprit des populations, les autres dans un intérêt personnel et de position, ont recours à ce prétendu remède, et c'est là une des causes des augmentations des dépenses qui grossissent les budgets. Les fêtes, les réjouissances officielles, les représentations forcées des fonctionnaires publics, dans des temps tristes ou malheureux, sont des dépenses insignifiantes, comme stimulants à la reprise des affaires ; elles irritent plus qu'elles ne calment les classes de la société qui souffrent ; elles provoquent les familles qui prennent part à ces fêtes et à ces représentations à faire des dépenses ruineuses ; elles donnent un encouragement factice à certaines industries aux dépens de certaines autres ; elles sont donc une perte sèche pour la communauté.

Pour que le phénomène économique soit à la fois effet et cause de la prospérité, il faut qu'il se produise en sens inverse ; il faut que l'impulsion vienne des familles; que l'aisance rende possible la satisfaction des besoins et engendre le progrès des consommations. De cette façon chaque jour de repos,

chaque anniversaire religieux, ou national, ou local, ou traditionnel, devient un prétexte de réjouissances particulières, qui, par leur répétition et leur étendue, font les véritables réjouissances publiques. Que dans ce cas les corps municipaux votent quelques menues dépenses générales, rien de mieux ; mais que cela ne dépasse jamais une petite fraction des ressources, et surtout qu'on ne se fasse pas l'illusion de croire que c'est ainsi, en dépensant à la place des contribuables, qu'on fait la prospérité des peuples et l'éclat des empires !

L'erreur que nous venons de signaler se retrouve sous une autre forme dans les dépenses pour *travaux publics* auxquelles les autorités se laissent souvent entraîner, quand, dans les temps difficiles, elles ont à venir en aide aux classes nécessiteuses, privées de travail et de salaires, et inquiétantes pour la tranquillité et la sécurité publiques. Que dans ces moments difficiles on fasse la charité aux nécessiteux par tous les moyens possibles, surtout par le moyen du travail plus ou moins bien conçu, rien de mieux. Il y a péril ; il faut attendre un temps meilleur. Mais qu'on ne se laisse pas aller à l'illusion ; que les secourus soient bien avertis que c'est là une perte réelle, un sacrifice social en leur faveur, et que les administrateurs ne se disent pas : « Qu'importe

que les travaux qu'on va entreprendre n'aient pas d'utilité? qu'importe que l'effet utile produit soit au-dessous des dépenses faites? cela fait aller le commerce ; » car, par suite de ce faux raisonnement, ils seront conduits à consommer improductivement (plus longtemps ou en plus grande quantité qu'il ne faudrait) le travail d'un grand nombre d'ouvriers absorbant un capital considérable, comme cela s'est vu dans beaucoup de pays, aux époques des grandes crises ; — sans compter les effets de démoralisation produits sur des hommes employés à de pareilles œuvres, naturellement mal conduites, mal administrées, et qui sont des écoles de paresse et de débauche pour les uns, et des occasions de malversations pour les autres.

« Comme mesure temporaire, dit M. F. Bastiat, dans un temps de crise, pendant un hiver rigoureux, cette intervention des contribuables agit dans le même sens que les assurances ; elle prend du travail et des salaires sur les temps ordinaires, pour en doter, avec perte, il est vrai, des époques difficiles. Comme mesure permanente, générale, systématique, ce n'est autre qu'une mystification ruineuse, une impossibilité, une contradiction qui montre *un peu* de travail stimulé qu'on voit, et cache *beaucoup* de travail empêché qu'on ne voit pas. »

C'est la même théorie qui entraîne les adminis-

trations et les corps constitués vers des dépenses d'ornementation, d'agrandissement ou d'embellissement, et de divers travaux utiles mais qui dépassent la proportion de ce qui est indispensable, ou même nécessaire, ou réellement profitable.

Quand il s'agit de pareils travaux, que l'on invoque toutes les raisons possibles tirées de la convenance et de l'utilité des travaux, s'il y en a de bonnes à donner ; mais qu'on ne se propose pas de créer du travail pour les ouvriers, car ce travail sera soldé aux dépens d'autres travaux, avec des ressources soutirées de diverses industries qu'on aura appauvries pour accumuler artificiellement du travail, des ouvriers et des salaires sur un seul point.

Prenons pour exemple le remaniement d'un quartier d'une ville.

Cette reconstruction peut être nécessaire pour la circulation, pour l'assainissement, etc. — Mais, avant de s'extasier devant les nouvelles bâtisses, souvent votées fort à la légère, — il faut voir si les besoins de changement étaient réels ; — il faut tenir compte de la valeur des propriétés détruites, de l'importance du capital absorbé par les nouveaux bâtiments, capital qui fait faute à diverses industries dans le pays ; — il faut tenir compte des intérêts froissés par le déplacement, des inconvénients de l'affluence des ouvriers attirés sur un point, de la

dette contractée par la commune, et du temps pendant lequel l'embellissement forcera à maintenir des impôts (l'octroi, par exemple) qui auraient pu ou être allégés ou servir à des améliorations plus profitables.

C'est encore la même théorie qu'on a invoquée à tort pour légitimer les gros traitements, les subventions, etc.

Voltaire, lui-même, était l'interprète de cette erreur lorsqu'il disait : « Le roi d'Angleterre a un million sterling à dépenser par an... Ce million revient tout entier au peuple par la consommation[1] »

La vérité est que si le roi d'Angleterre reçoit gratuitement des valeurs, il ne les redonne pas, mais les échange, — ce qui est bien différent, — contre d'autres valeurs.

Il n'entre pas dans notre idée de critiquer ici le salaire des plus hauts dignitaires d'un État, salaire qui est basé sur des considérations dont l'Économique n'est pas seule juge, et au nombre desquelles il faut faire entrer celle-ci, qu'il est juste et profitable de payer les services administratifs selon leur importance, pour retenir ou attirer des hommes d'élite dans les

[1] Article ÉCONOMIE, dans le *Dictionnaire philosophique*.

fonctions publiques. Ce que nous voulons dire, c'est qu'on se trompe en croyant légitimer ce salaire par les avantages qu'en retirent les contribuables, en tant que vendeurs ou fournisseurs de produits en échange de ce salaire. En d'autres termes, nous voulons avancer que, si les gros traitements encouragent le commerce, ceux qui les payent voient diminuer d'autant leurs revenus, leurs consommations et finalement les encouragements qu'ils pourraient accorder eux-mêmes et bien plus naturellement à l'industrie et au commerce. De sorte qu'il y a simplement déplacement de valeurs et d'encouragements, en supposant toutes choses égales d'ailleurs.

A l'aide de ce sophisme, on le voit, on pourrait être conduit à légitimer toute espèce de dilapidations, d'exactions et de vols, et par exemple, ainsi que le fait observer Robert Hamilton, à trouver utile l'opération de ce voleur qui, après avoir pris les écus d'un marchand, encouragerait son commerce en lui achetant ses marchandises (p. 250).

C'est le même sophisme généralement répandu qui inspire aux masses la destruction des monuments, et légitime à leurs yeux celle des propriétés publiques et même privées, dans les temps de colère et de désordre. Il n'y a pas grand mal, avons-nous souvent entendu répondre à nos propres ob-

servations : « cela donnera du travail aux ouvriers, cela fera aller le commerce, qui ne va pas déjà si bien. »

Des populations instruites à temps de la véritable nature des choses ne raisonneraient et n'agiraient point ainsi.

Feu M. de Saint-Chamans, qui a en général pris le contre-pied des doctrines économiques, et est un des théoriciens les plus complets des sophismes que la science bat en brèche, a dit dans son *Traité d'Économie publique*[1] : « Nous répondrons à M. Joseph Garnier que l'assertion de Voltaire n'est point une erreur; ce que le roi reçoit gratuitement, il l'échange contre des produits dont il crée la valeur, et qui peut-être n'en auraient jamais eu s'ils sont de ces objets de grand luxe à l'usage seulement des rois et de quelques autres. Quant à la réflexion d'Hamilton, elle est spirituelle et spécieuse ; mais le fait est que le marchand n'a fourni qu'une très-mince partie de l'argent avec lequel le roi achète sa marchandise, et qu'il a tout le profit de l'impôt en vendant sa marchandise. »

Nous répondrons à notre tour :

Le roi, en tant que chef intelligent du pouvoir exé-

[1] *Traité d'Écon. publique*, 1852, 2 vol. in-8, nouv. édit. de ses écrits.

cutif, rend des services éminents et reçoit légitimement un salaire proportionné à ses services et aux besoins de sa situation; il ne s'agit pas de cela, mais de ce qu'il reçoit en sus de ce qui est raisonnable, à titre gratuit, « pour faire aller le commerce, » et provoquer la production d'objets de grand luxe. — Or ce qu'il reçoit à titre gratuit et qu'on voit, comme aurait dit Bastiat, diminue d'autant la demande d'autres objets dans le pays; c'est ce qu'on ne voit pas. Si le marchand dont parle Hamilton ne fournit qu'une faible partie de la somme pour laquelle on vient lui acheter, ce sont d'autres qui ont fourni la première partie. Lui ou les autres, que Hamilton appelle le marchand, sont les victimes de la spoliation.

Peut-on dire qu'il n'y a pas de mal à spolier un peu tout le monde ?

V. De l'emploi des Emprunts.

Dans le passé, les emprunts ont généralement été consacrés à couvrir les gaspillages divers et les dépenses de guerres.

Vers la fin du dernier siècle et le commencement de celui-ci, c'est principalement pour subvenir aux dépenses de la Guerre que les gouvernements et les peuples se sont lancés dans les emprunts. Ils se

promettaient de faire des économies pendant la paix ; mais, jusqu'à ce jour, l'expérience a généralement prouvé qu'une fois le danger passé, l'emprunt subsiste : que le passif des nations va, au contraire, grossissant comme la boule de neige, et qu'on perd l'espoir de trouver un soleil assez ardent pour fondre les masses qu'ont accumulées les discordes européennes.

Il en est aussi des nations comme des particuliers : avec l'habitude et la facilité d'emprunter, le premier prétexte venu excite leur vanité et leur colère ; les questions se compliquent, et les dépenses les plus folles sont votées sans beaucoup de réflexions [1]. On est d'abord imprudent, puis obstiné ; les intérêts privés s'en mêlent ; ceux qui vivent aux dépens du budget usent de leur influence ; et le mal passe à l'état chronique, empirant d'année en année. Chaque homme qui tient le pouvoir se dit : Après moi le déluge ; ou bien encore, s'il a voulu s'opposer au torrent, et qu'il n'ait pas réussi, il croit avoir assez fait, en s'en lavant les mains, comme Pilate [2].

En résumé, dans le passé, on a emprunté pour consommer d'une manière improductive.

[1] Voir dans une note finale un extrait du discours de M. Gladstone.

[2] Nous faisions ces réflexions en 1845. Voir la première édition de nos *Éléments d'Économie politique*, in-18, p. 300.

Il s'agirait maintenant de savoir si le progrès des emprunts publics, qui a eu de si tristes conséquences dans les temps de guerre, époque de maladie sociale, peut et doit en avoir de meilleures, quand les peuples se maintiendront à l'état de santé, c'est-à-dire à l'état de paix.

En temps de paix, un État ne peut guère emprunter que pour féconder son territoire ou améliorer ses voies de communication. Or, dans ce nouvel usage des emprunts il est évidemment plus facile d'obtenir une consommation reproductive.

En fait, de nos jours, presque tous les gouvernements ont entrepris au moyen des emprunts, depuis le commencement de ce siècle, pendant ce dernier quart surtout, de nombreux Travaux publics et particulièrement des voies de communication; mais l'expérience n'a pas tardé à démontrer que les législateurs et les administrateurs se laissent volontiers aller à dépenser l'avoir des contribuables présents et futurs en entreprises, insuffisamment motivées, souvent inutiles, ou qui du moins auraient été plus économiquement et plus rationnellement accomplies par l'industrie privée.

Ici se représenterait la question fondamentale de la détermination des attributions de l'État, et des améliorations dont l'État doit se charger (V. p. 265). Puis, il y aurait lieu de se demander quelles sont les

améliorations que la génération actuelle peut entreprendre, et où s'arrêtent ses droits d'imposer des charges aux générations futures; car emprunter, c'est simplement léguer des dettes à ses successeurs.

Nous avons déjà traité de ces questions; il ne nous reste qu'à conclure.

Tout bien considéré, il n'y a pour un Gouvernement général d'excuse vraiment légitime de l'emprunt, que la *nécessité*, une nécessité positive — de repousser une invasion, — de réparer quelque catastrophe générale, — de réformer quelque grave injustice[1] — ou de combler un déficit creusé par ses prédécesseurs.

Car, il ne faut pas l'oublier : — l'intérêt de la dette surcharge l'impôt ; — l'impôt appauvrit d'abord les contribuables ; — l'impôt grossit ensuite les Frais de production, — et ceux-ci élèvent le prix des produits que le consommateur ne peut atteindre ; — de sorte que l'emprunt, agissant comme obstacle à la production et à la consommation, est (sans compter ses autres inconvénients[2]) une cause permanente de misère.

[1] L'Esclavage, le Servage, ces deux grandes iniquités qu'il serait grandement temps de faire disparaître au moins d'Europe et d'Amérique.

[2] V. ci-dessus, p. 238, les effets des emprunts.

Nous revenons sur ce sujet dans le dernier chapitre.

Pour les circonscriptions locales, les provinces, les départements et les communes, il y a plus de motifs d'emprunts rationnels en vue d'améliorations et d'avantages économiques et sociaux à obtenir, pour subvenir à des dépenses qui profiteront non-seulement aux générations présentes, mais encore à celles qui les suivront et sur lesquelles on peut reporter une partie de la charge ; tels sont dans ce cas, les voies publiques, les ponts, les ports, les places, les rues, les marchés, les tribunaux, les prisons, les fontaines, les égouts, les digues, etc.

Mais, dans ces divers cas, les représentants de la génération actuelle ne doivent pas s'exagérer les avantages laissés aux générations suivantes, pour ne pas exagérer les charges ; ils doivent calculer la durée de ces avantages et échelonner convenablement les périodes de remboursement de la dette, sans quoi on lègue à l'avenir, sans le consulter, plus de charges que d'avantages, sans compter qu'on court grand risque à cinquante ou vingt-cinq ans de distance de faire des constructions et de prendre des dispositions qui seront condamnées par le progrès futur.

CHAPITRE XX

DES RÉFORMES FINANCIÈRES. — DE LA DIMINUTION DES DÉPENSES ET DE L'AUGMENTATION DES RECETTES

I. De la diminution des Dépenses. — II. De l'augmentation des Recettes. — III. De la réforme économique et financière en Angleterre. — IV. Des conditions de réussite pour les réformes financières.

Les réformes financières ont pour objet et doivent avoir pour résultat : la disparition du déficit qui est le cas le moins normal et le plus général cependant dans les finances des divers pays, — le soulagement des populations, — la suppression des inégalités, des exactions et autres abus[1] provenant de l'action du temps ou de l'inintelligence des législateurs.

Elles consistent dans l'amélioration de l'assiette des contributions, dans la simplification des rouages administratifs, dans la diminution ou le meilleur

[1] C'est un moyen d'inspirer aux populations le respect de la propriété.

emploi des dépenses et dans l'augmentation des recettes par des remaniements administratifs et financiers habilement pratiqués.

Nous avons établi plus haut, au chapitre XIII, les règles à observer pour arriver à la meilleure assiette possible, et nous avons examiné en détail chaque branche d'impôts.

Nous avons également parlé du bon emploi des ressources, dans le chapitre XIX.

L'utilité de la simplification des rouages administratifs et financiers est évidente.

Il ne nous reste plus qu'à parler de la diminution des dépenses et de l'augmentation des recettes.

I. De la diminution des Dépenses.

On peut arriver à la *Diminution des dépenses* en ramenant les fonctions de l'État dans leurs limites naturelles; — en faisant disparaître le système de Réglementation et de Centralisation, c'est-à-dire d'Intervention de l'État dans le domaine de l'industrie et dans les affaires des provinces et des communes; — en général, en simplifiant tout le système administratif, — et en traquant les abus qui ne cessent de se glisser et de prendre racine dans tous les coins et recoins de ce vaste appareil. Mais il faut dire qu'une

réforme de ce genre, féconde pour l'activité des citoyens (se développant en raison inverse des entraves dont on l'entoure, même avec l'intention de la protéger), nécessaire pour l'accroissement de la richesse, indispensable pour la tranquillité des populations et pour la stabilité des gouvernements, n'est pas le moyen financier le plus productif pour le trésor. Car, si l'on examine les divers budgets, on voit, d'une part, qu'après le service de la dette et celui des armements, il ne reste qu'une somme relativement assez faible pour faire face à des besoins multiples, — et, d'autre part, que les services publics considérés dans la généralité des employés ne sont en divers pays, et en France particulièrement, que maigrement rétribués.

On peut apporter quelques réformes utiles au régime de la *Dette*, opérer des réductions d'intérêt ou diminuer la charge par des amortissements efficaces et des remboursements intelligents.

Mais la branche des dépenses qui, de nos jours, en France, en Angleterre et dans tous les États de l'Europe, présente la plus grande marge aux réformes, est celle des dépenses pour l'entretien des armées et des flottes qui sont organisées sur un système de guerre ou de paix armée et qui pourraient l'être sur un système de paix désarmée.

Il n'y a certainement pas d'utopie, aujourd'hui que nous sommes à quarante ans du dénoûment belliqueux et meurtrier de 1815, maintenant que l'industrie des peuples a pris un si grand développement, que les intérêts se sont unis si intimement et que la guerre frapperait les populations si nombreuses dont la vie tient au développement des relations internationales, — sans mettre en ligne de compte les raisons que nous pourrions tirer de l'ordre philosophique et moral, — il n'y a pas d'utopie, disons-nous, à penser que les hommes d'État qui sont à la tête des gouvernements pourraient et devraient procéder par voie de désarmement simultané et réciproque, comme ils ont procédé par voie d'armement[1]. La force relative des nations resterait la même et leur indépendance ne courrait aucun danger, si chacune d'elles n'avait plus à payer que la partie de la force publique nécessaire au maintien de la tranquillité intérieure.

[1] Ceci était écrit avant les guerres d'Orient et d'Italie, qui nous confirment dans la même pensée, soit que nous considérions ces événements accidentels dans leurs causes, soit que nous les considérions dans leurs résultats.

II. De l'augmentation des Recettes.

Si par hypothèse la diminution des dépenses ordinaires ne peut être tentée ou obtenue, il ne reste, soit pour combler le déficit, soit pour faire face aux dépenses nouvelles, que l'*augmentation des recettes*.

Or celle-ci peut être obtenue soit par l'Emprunt, soit par la plus grande productivité de l'Impôt.

La voie de l'Emprunt est la plus commode et la plus banale, celle que pratiquent depuis longtemps la plupart des gouvernements, celle que leur conseillent les financiers les plus vulgaires. Voyez ce qui se passe en divers pays après chaque changement radical de gouvernement ou même après chaque changement de ministère. Le ministre des finances expose la situation, accuse le déficit, et propose d'emprunter pour combler directement ce déficit, qui est ordinairement sous forme de dette flottante et qui passe à l'état de dette *consolidée*. Cela fait, l'administration dont il est membre travaille à créer un nouveau déficit, une nouvelle dette flottante dont son successeur accusera le chiffre et proposera la consolidation, et ainsi de suite !

La plus grande productivité des contributions peut résulter :

Du progrès économique et de la prospérité du pays ;

De l'établissement de nouveaux impôts ;

De l'augmentation de la proportion à percevoir sur les impôts existants ;

Du remaniement de l'assiette et de la diminution des frais de perception, de la suppression des abus, des priviléges, du coulage.

Et de la diminution ou même de la suppression des tarifs.

Jetons un coup d'œil sur chacun de ces moyens.

Lorsqu'un pays jouit des bienfaits de la Paix ; — lorsqu'il a le bonheur d'avoir des institutions adaptées à l'esprit de ses habitants ; — lorsque la Liberté, la Justice et la Civilisation s'y développent progressivement ; — lorsque le Travail et l'Industrie s'y exercent dans les meilleures conditions, — le Revenu total des citoyens s'accroît d'année en année (avec lui la part du Trésor public), et cette élasticité des revenus publics peut suffire par faire face aux dépenses nouvelles ou aux diminutions momentanées des recettes par suite des réformes.

Rien de plus difficile — l'expérience de tous les peuples le confirme, quelque puissants qu'aient été leurs gouvernements, — que de faire accepter les

impôts nouveaux[1] ou de les asseoir, sans de graves inconvénients[2]; puisque l'établissement d'un impôt équivaut à une diminution de propriété et de revenu, sans compter qu'il est fort difficile de mettre la main sur une matière imposable qui n'ait point encore été expérimentée par un fisc quelconque et qu'il soit profitable de taxer. La liste de ces essais chez les différents peuples serait vraiment curieuse et instructive; on y trouverait la preuve de ce que nous avançons; on y verrait, par exemple, qu'il n'y a pas jusqu'aux urines sur lesquelles la fiscalité romaine n'ait songé à asseoir une recette[3].

La difficulté n'est pas moindre quand il s'agit d'augmenter la proportion à percevoir sur les contributions existantes, puisque toute modification d'impôt est une modification de propriété et de revenus : c'est tout au plus si les populations tolèrent ce moyen de recettes par voie d'exception; encore faut-il les amadouer par des promesses de compensation ou de remboursement. L'histoire des 45 centimes ajoutés

[1] Nous ne sommes pas en contradiction, en proposant plus haut l'impôt sur le revenu, car, dans notre pensée, cet impôt est moins imparfait que ceux qu'il doit remplacer.

[2] V. p. 10, 142 et 152.

[3] *Res fisci, ubicumque natat* (Juvénal); — en France on a encore trouvé à imposer récemment les chiens, les valeurs industrielles et les capsules fulminantes!

en 1848 en France[1], et pour une fois seulement, sur le principal des quatre contributions foncières, est là pour le prouver ; et à de certains égards nous pourrions invoquer aussi l'exemple de l'*income-tax* que Robert Peel n'a pu rétablir qu'à titre provisoire, d'une manière exceptionnelle (puisque les revenus au-dessous de 2,500 fr. en ont été exemptés), et en vue de l'accomplissement de réductions de tarifs et de réformes populaires.

D'ailleurs, ce système n'est guère applicable qu'aux impôts de répartition dont le total exigible est fixé à l'avance ; car pour tous les autres impôts de quotité, indirects et de consommation, l'expérience a démontré que dans la généralité des cas l'augmentation des droits amène la diminution des recettes, et réciproquement que la *réduction des tarifs augmente la recette*[2].

C'est là une découverte récente de la science des finances, encore inconnue de la plupart des financiers politiques ou administratifs, et mise en lumière en Angleterre par les réformes de Huskisson et de Robert Peel.

[1] Après la révolution, sous le ministère de M. Garnier-Pagès : c'était une mesure impolitique, l'expérience l'a prouvé, mais honnête et loyale.

[2] Voir la démonstration de cette proposition, chap. VII, § III, p. 87.

On obtient encore une augmentation de recettes, en améliorant la perception par la simplification des tarifs, c'est-à-dire en les émondant de manière à faire disparaître ceux qui produisent peu ou qui coûtent plus qu'ils ne produisent, et en ne maintenant que les plus productifs [1].

Le remplacement des prohibitions par des droits modérés produit le même résultat (p. 91) — en augmentant la matière imposable directement et indirectement par la diminution de la contrebande.

Une plus juste répartition des charges publiques en France, après la révolution, a augmenté les ressources; il en est de même dans tout l'Orient où les classes supérieures vont peu à peu être amenées à payer des impôts dont elles ont été exemptées jusqu'ici [2].

L'ordre, la simplification, le contrôle, la correction des abus que Vauban appelait « pillages et mal façons, » sont productifs pour le trésor public. C'est ainsi qu'ont procédé tous les grands ministres, et toutes les révolutions faites sous d'heureuses inspirations.

Le remplacement du système des Fermes par celui

[1] V. ce qui est dit, chap. VII, § 4, de l'influence des tarifs sur les recettes.

[2] En 1859, il y a eu une semblable réforme en Moldo-Valachie.

des perceptions directes ont ainsi augmenté les recettes, par la suppression des abus de toute sorte qui se sont introduits par suite de l'incapacité et de la corruption des administrations. Et c'est ainsi que la détermination que vient de prendre (juillet 1861) le nouveau sultan Abd-ul-Aziz, en remplaçant les fermes, au fur et à mesure de l'extinction des baux, par des administrations imitées de l'Occident, pourra donner une augmentation considérable dans les revenus publics.

III. De la récente réforme financière et commerciale en Angleterre.

La récente réforme financière et commerciale opérée en Angleterre [1] peut être citée comme exemple à la suite de ce qui vient d'être dit. Elle est due d'une part aux efforts d'une célèbre association, l'*Anti-corn-Law-League*, la Ligue contre les lois-céréales, ou simplement la Ligue [2], à la tête de laquelle ont brillé MM. Cobden, Bright, J. Wilson, W. Fox, Milner-Gibson, Bowring, etc., et qui a vulgarisé, par ses efforts de toute sorte, la doctrine du commerce

[1] Elle avait été précédée de celle à laquelle Harkisson a attaché son nom vingt ans auparavant. Voir une note finale.

[2] V. notre notice sur cette Ligue dans le *Dictionnaire d'économie politique* et la 2e édition de notre volume intitulé : *Notes et Petits Traités*.

libre, — et d'autre part, à sir Robert Peel, premier ministre de 1842 à 1846 qui a étudié, proposé et défendu la remarquable série des mesures qui ont été votées par le parlement.

La réforme de Robert Peel, commencée en 1842, et renouvelée les années suivantes, fut continuée, après l'année 1846, par l'administration de John Russell, et par tous les ministères qui se sont succédé depuis. Elle a eu pour effet — de stimuler l'industrie, de diminuer les prix, d'augmenter la consommation, d'accroître les débouchés, et d'augmenter la recette du fisc, de façon à anéantir d'abord le déficit, à produire l'équilibre ensuite, et finalement à procurer de notables excédants de recettes sur les dépenses ! — Sans compter les avantages politiques et sociaux qui en sont résultés, et dont nous allons parler.

Cette réforme célèbre, provoquée et préparée par la propagande des libre-échangistes, a consisté :

1° Dans le rétablissement de l'*income-tax* destiné à venir en aide aux ressources ordinaires pour combler le déficit et pour parer aux diminutions de recettes pouvant momentanément provenir des suppressions ou diminutions de droits projetées ;

2° Dans la suppression ou la diminution de divers impôts indirects ;

3° Dans la suppression ou la diminution de tarifs de douanes, et dans la suppression des lois céréales notamment, si vigoureusement battues en brèche par l'*Anti-corn-Law-League*[1] ;

4° Dans la suppression des Lois dites de la navigation, c'est-à-dire des tarifs différentiels en faveur de la marine britannique ;

5° Dans la suppression du régime colonial, c'est-à-dire dans la suppression des tarifs différentiels en faveur des produits et des navires anglais, à l'entrée des colonies, — c'est-à-dire encore dans l'indépendance commerciale et, à plusieurs égards, dans l'indépendance administrative et politique de ces colonies ;

6° Et comme résultat général dans la transformation de l'impôt, — de manière à mieux répartir les charges, à affranchir les classes pauvres dans une notable proportion et à reporter en partie les charges sur les classes élevées qui s'en étaient débarrassées.

Il est à remarquer, en effet, qu'en même temps que Robert Peel introduisait l'impôt direct du revenu qui atteignait les cinq cent mille familles les plus riches, il dégrevait, par l'abaissement des tarifs de

[1] Simplification de l'administration douanière ; — suppression des prohibitions et des droits peu productifs, — affranchissement des matières premières et des substances alimentaires, — réduction à 5 pour 100 des droits sur les produits à l'usage des masses, — réduction à 10 et 15 pour 100 au plus des droits sur les produits des qualités supérieures.

douanes et de l'accise, les impôts de consommation payés par la partie la moins aisée, et rétablissait en partie l'égalité pour supporter les charges de l'État[1].

Cette réforme a présenté trois aspects : l'aspect financier, l'aspect commercial et économique et l'aspect politique et social.

Car il n'en est pas seulement résulté de grands allégements pour les contribuables, pour le commerce et l'industrie, et l'aisance dans les finances publiques ; il en est résulté encore dans la condition du peuple un changement complet, qui a fait évanouir toutes les causes de troubles et d'agitation, et ce *chartisme*[2] qui apparaissait avant la réforme comme

[1] En 1842, sur un revenu de l'État de 52 millions de livres sterling, l'impôt direct sur la terre et les maisons ne fournissait que 3 millions, auxquels il fallait ajouter la taxe des pauvres directe et s'élevant à environ 4 millions. Le reste était fourni par l'impôt indirect. Actuellement l'impôt direct (timbre compris) entre pour environ un quart dans le revenu public ; — en France, pour plus du tiers.

Il ne faut pas omettre toutefois que la dîme à l'Église et les taxes locales que M. d'Audiffret portait à 450 millions de francs, dans le *Dictionnaire général d'administration* (1849), constituent des impôts directs. — A de certains égards la propriété foncière est donc très-chargée en Angleterre. M. Michel Chevalier, répondant au discours de M. Thiers contre la liberté commerciale, citait des exemples de propriétaires anglais préférant abandonner leurs domaines plutôt que de subir les charges auxquelles ils étaient condamnés. (*Examen du système commercial*, Paris, 1851, 1 vol. in-8°.)

[2] Radicalisme politique (non socialiste) prêché aux classes ouvrières.

un symptôme redoutable de révolution. En effet, une crise financière et commerciale est survenue, la disette a sévi, les événements politiques de 1848 ont éclaté, et l'Angleterre est restée calme et prospère quand plusieurs pays de l'Europe se débattaient dans les plus cruelles convulsions [1].

Nous ne parlons que pour mémoire de l'exemple fécond qui a été donné aux autres gouvernements, des avantages qui en résulteront pour tous les peuples.

La réforme s'est continuée, en 1860, par le traité de commerce entre la France et l'Angleterre dont les effets financiers, économiques, moraux et politiques sont incalculables.

IV. Des conditions de réussite pour les Réformes financières.

Nous venons de rappeler dans quelle direction et sous quelles inspirations doivent s'accomplir de nos jours les réformes financières auxquelles se prêtent les budgets de la plupart des nations.

Nous ferons maintenant une réflexion générale qui s'applique surtout aux changements dans l'assiette des contributions, aux remaniements des impôts

[1] Voir une note finale sur les résultats détaillés de cette réforme, et une autre note sur la réforme douanière en France.

existants ou à la création d'une branche nouvelle de revenu.

Ces réformes, pour être faites dans toutes les conditions de succès, doivent être entreprises pendant les époques de tranquillité; et, d'autre part, quand il s'agit d'obtenir une augmentation de recettes par une diminution de droits, on ne doit point compter sur un résultat immédiat. — Il faut un certain laps de temps pour que les habitudes se forment ou se modifient, pour que la consommation s'accroisse et que la production s'ouvre de nouveaux débouchés; car il faut que le corps social sur lequel se fait l'expérience se trouve dans des conditions normales de calme, de travail et de prospérité qui permettent au phénomène économique sur lequel on compte pour la réussite, de se produire.

On peut dire que c'est dans ces conditions qu'a été faite la grande réforme de Robert Peel. — Dans d'autres pays, en France, par exemple, on s'y est malheureusement pris d'une manière opposée. Sous le dernier règne, on n'a rien fait à cet égard, ou du moins on n'a pas fait ce que l'on pouvait pendant les années de prospérité qui ont précédé la révolution de 1848. Une fois cette révolution arrivée, avec la crise politique et sociale par-dessus la disette et la crise financière et industrielle de 1846; lorsque le travail cessait de toutes parts, lorsque l'activité et la

consommation se restreignaient, on a tenté d'obtenir l'impossible, c'est-à-dire l'équilibre du budget avec l'accroissement des dépenses arrivant parallèlement avec les causes qui produisaient la diminution des recettes ; on a voulu neutraliser celles-ci par des impôts nouveaux ou par des réformes auxquelles il n'est donné d'être fécondes pour le Trésor que dans des temps calmes et prospères.

Voilà à quelle impasse on aboutira toujours toutes les fois qu'on négligera de préparer les réformes en temps utile. D'abord le refus d'opérer ces réformes provoque les révolutions ; puis celles-ci mettent les gouvernements qui prennent la direction des affaires dans la nécessité de les opérer à tout prix avec de mauvaises conditions, — d'augmenter par conséquent le déficit et de s'enfoncer progressivement dans la voie des emprunts et des dettes écrasantes.

Les réformes douanières[1] qu'inaugure le récent traité de commerce entre la France et l'Angleterre (1860) ont commencé sous de bons auspices. Espérons que la paix permettra aux deux pays de les mener à bonne fin et d'en tirer les avantages économiques, politiques et moraux qui doivent en résulter

[1] V. une note finale.

infailliblement, non-seulement pour eux, nous le répétons, mais pour le monde entier. Il faut également féliciter la Belgique de sa réforme des octrois (1860) qui servira d'exemple aux autres pays, sinon par la manière dont les octrois des villes ont été remplacés[1], au moins par la suppression de ces contributions plus onéreuses que les autres.

Une autre condition à remplir pour la réussite des mesures financières, c'est qu'elles aient été bien préparées, c'est-à-dire suffisamment vulgarisées dans l'opinion publique, soit par la presse, soit par des réunions publiques ; d'où résulte la nécessité de l'enseignement des notions fondamentales de l'économie politique, sans lesquelles gouvernants et gouvernés se laissent aller à d'étranges illusions, sans lesquelles la routine et les préjugés triomphent, et les abus se perpétuent en se multipliant. Au point de vue financier, comme à tous autres égards, « le devoir des bons citoyens est de répandre partout les sages doctrines de l'économie politique[2]. »

[1] V. au chap. VI, § V, p. 162.

[2] Discours de l'empereur à l'ouverture de la session législative de 1857.

CHAPITRE XXI

DES CONDITIONS POUR OBTENIR DE BONNES FINANCES

I. Énoncé de ces conditions. — II. La bonne Politique, la Paix, le Contrôle et la Publicité, véritable secret des finances. — III. L'Administration et l'organisation des finances.

I. Énoncé de ces conditions.

En Finances, comme en Médecine, on compte beaucoup d'inventeurs de Panacées, et c'est surtout après les temps de crise qu'on les voit produire leurs systèmes. Mais, de même qu'en médecine c'est par une bonne hygiène qu'on obtient les meilleurs résultats, — en finances aussi, c'est surtout par un bon régime général et par l'application de bons principes économiques et administratifs, c'est en marchant dans les voies naturelles, ou en y rentrant quand on s'en est écarté, que l'on peut arriver à la meilleure situation possible.

Cette voie naturelle, ces principes, nous les avons indiqués dans le commencement de ce volume, et il résulte de tout ce que nous avons exposé que les conditions pour obtenir de bonnes finances sont toutes celles qui aboutissent à une bonne assiette, à une bonne perception, à un bon emploi des ressources publiques, et à des réformes rationnelles. — Il a été traité de toutes les questions qui se rapportent à ces sujets[1].

Mais les conditions pour obtenir de bonnes finances se trouvent encore dans une bonne politique, dans le maintien de la paix, dans le contrôle, la publicité et les autres garanties des gouvernements perfectionnés, — et enfin dans une bonne administration spéciale des finances et une bonne organisation des institutions financières, — divers sujets dont il nous reste à parler.

II. La bonne Politique, le Contrôle et la Publicité, véritable secret des finances.

Rien n'est plus juste que ce mot du baron Louis, ministre des finances après la révolution de 1830 : « Faites-moi de la bonne politique, je vous ferai de

[1] Voir la table des chapitres.

bonnes finances. » C'est-à-dire, soyez d'une part pacifiques, et employez les revenus publics avec discernement ; garantissez, d'autre part, la Justice et la Sécurité sans entraver l'activité des citoyens ni diminuer la somme des Libertés publiques, — et nous ne demanderons aux contribuables que le prix de services positivement rendus, — et l'impôt suffira aux besoins publics, — nous pourrons faire des réformes, — nous commencerons à payer nos dettes, — et nous aurons de bonnes finances !

Ceci se rattache à ce que nous disions dès le début de cet ouvrage. Si une bonne politique est une condition de bonnes finances, la bonne gestion des finances est donc une des parties les plus délicates de l'art de gouverner [1].

L'histoire nous apprend que c'est pour des questions d'impôt et par suite du délabrement des finances que beaucoup de troubles ont eu lieu [2]. « L'origine de nos troubles, disait M. de Villèle [3], vient de la plaie de nos finances. »

La plaie était si grande en effet, que Malhesherbes

[1] « Les finances, dans un État, ont toujours été et seront considérées comme la principale et la plus importante partie de sa gloire. » Colbert (*Mss.* 3695, *Supplément* français).

[2] V. p. 9, 142 et 152.

[3] Ministre des finances sous la Restauration, parlant de la Révolution.

disait en 1776 : « Il n'y a pas de remède possible au gaspillage. »

La susceptibilité des peuples s'explique facilement, quand on pense que ce sont eux qui payent les erreurs, les dilapidations et les faux emplois se résolvant, répétons-le, en une augmentation des prix de toutes choses ou en une diminution du revenu et définitivement en privations, souffrances et misère.

Une condition *sine quâ non* pour obtenir de bonnes finances, c'est la paix, fruit d'une sage politique. Sans la paix internationale, sans la paix intérieure, point d'économies, point de réformes possibles. — Avec la guerre étrangère, avec la guerre civile : — accroissement des dépenses et des charges, — augmentation de la dette et des abus anciens, — création d'abus nouveaux, — introduction du désordre dans toutes les branches des services publics. « La guerre, a dit un auteur allemand, est le temps de moisson pour les capitalistes, » c'est-à-dire pour les spéculateurs sur emprunts publics [1] ; mais la guerre (internationale ou civile) amène pour tous les autres la disette et la crise, et, si elle se prolonge, la pauvreté et la ruine.

L'histoire de tous les peuples est pleine de faits

[1] Nebenius, qui a écrit sur le crédit public, cité par M. de Parieu, *J. d'écon.*, juin 1859.

confirmant cette règle. « Mon fils, disait un grand praticien[1] au jeune prince qui allait lui succéder,... je vous demande avec instance de conserver toujours précieusement la paix avec vos voisins, comme la source des plus grands biens, et d'éviter soigneusement la guerre, comme la source des plus grands maux. Ne faites donc jamais la guerre que pour vous défendre ou pour défendre vos alliés. Je vous avoue que, de ce côté-là, je ne vous ai pas donné de bons exemples ; ne m'imitez pas ; c'est la partie de ma vie et de mon gouvernement dont je me repens davantage. »

Ce sujet soulèverait bien des questions qui ne seraient pas ici à leur place. Disons seulement qu'entre la tendance à la guerre et la tendance à la paix, c'est cette dernière qui s'accorde avec une bonne politique. — Il n'y pas lieu non plus à parler ici d'une bonne politique intérieure et extérieure.

Avec une bonne politique et comme conséquence ou comme complément d'une bonne politique, il faut mettre au nombre des conditions, pour obtenir de bonnes finances, le contrôle et la publicité.

« L'excellence d'un bon système financier repose principalement sur deux garanties : le *Contrôle* et la *Publicité :*

[1] Louis XIV : instructions au Dauphin.

«Le Contrôle, pour empêcher qu'un seul denier puisse sortir des mains des contribuables pour passer dans les caisses publiques, passer d'une caisse dans une autre, et en sortir pour solder un créancier de l'État, sans que la légalité de sa perception, la régularité de ses mouvements, la légitimité de son emploi, ne soient constatées par des agents responsables, vérifiées judiciairement et sur place par des magistrats inamovibles, et définitivement sanctionnées par des votes législatifs ;

« La Publicité qui place chaque année sous les yeux des grands corps de l'État et du public les tableaux périodiques du mouvement des impôts, les comptes spéciaux des ministres, le travail des commissions du contrôle, les déclarations de la cour des comptes et les comptes généraux de l'administration des finances[1]. »

Un courageux écrivain protestant du seizième siècle qui publiait, sous le pseudonyme de Fromenteau, *le Secret des Finances*[2], faisait consister la

[1] Rapport de M. Magne, ministre des finances à l'Empereur. *Moniteur* du 25 janvier 1860.

[2] *Le Secret des Finances de France descouvert et réparti en trois livres...* (1581), sans nom de ville et d'imprimeur, trois petits in-8°. Les éléments de ce livre paraissent avoir été puisés dans les cahiers des députés aux États généraux de 1576 (Henri III), ou dans les documents fournis par les généralités, les chambres des comptes, les hôtels de ville, à la demande des députés. Voir,

première partie de ce secret dans l'inventaire des exactions et des iniquités de son temps; et la seconde partie dans le désir de les faire cesser, désir résultant du dénombrement « des désordres horribles, dissipations, mauvais mesnagements, larcins, crimes de péculat, concussions et autres excès les plus estranges qu'il est possible de penser. »

En d'autres termes, le secret des finances gît dans la publicité et le contrôle.

Ce contrôle et cette publicité sont la conséquence naturelle : 1° d'un bon système représentatif, au moyen duquel les mandataires des contribuables discutent et votent [1] l'impôt et en contrôlent l'emploi; — 2° d'une entière liberté de presse [2], afin que l'examen et la discussion soient possibles pour chaque contribuable. On peut même dire qu'il n'y a pas de véritable contrôle et de publicité réelle, sous un régime d'autocratie, ce qui revient encore à dire que, pour faire de bonnes finances, il faut faire de la bonne politique.

dans le *Dictionnaire de l'économie politique*, notre notice sur FROMENTEAU.

[1] Voir, chap. XIV, § 3, ce qui est dit du consentement de l'impôt.

[2] Liberté entière, sauf les cas de délit bien spécifiés par la loi.

III. L'administration et l'organisation des finances.

Par administration des finances publiques, on peut comprendre l'administration de toute la fortune publique, c'est-à-dire tout ce qui concerne l'assiette et la perception des revenus de l'État ainsi que les dépenses publiques, — et en ce cas toutes les branches de l'administration générale du pays, de l'économie publique, sont comprises dans l'administration des finances.

Mais on entend aussi par administration des finances, la branche spéciale d'administration, le *ministère*, qui a dans ses attributions les administrations et les institutions ayant pour objet la perception et l'encaissement des divers revenus, ainsi que la répartition entre les divers ministères ayant mission de les employer. C'est dans ce sens que nous allons nous en occuper ici.

L'administration des finances est entourée d'un certain prestige qui tient à l'importance de son objet ; mais elle ne présente pas de difficultés supérieures à celles des autres branches des administrations publiques, dont la gestion est le plus souvent moins compliquée et moins difficile que celle des

entreprises privées de l'industrie, de l'agriculture et du commerce.

Pour bien conduire l'administration ordinaire des finances, il suffit d'avoir les qualités ordinaires de l'administrateur, quelques connaissances techniques, du bon sens, l'esprit d'ordre et de vigilance, et l'intégrité voulue pour les cas où la prévarication est possible et ne peut être prévue par les contrôles établis. C'est ainsi que des hommes d'une intelligence médiocre, relativement, ont pu occuper avec avantage des postes élevés en finances.

L'instruction économique peut donner à ces hommes une grande supériorité en leur faisant apprécier les effets des contributions et des dépenses, en leur faisant discerner l'intérêt général et en les empêchant d'être dupes des préjugés publics [1].

A la connaissance de l'économie politique, ils doivent joindre le courage, l'amour du bien public, l'esprit de justice, l'indépendance de caractère et le talent de convaincre, s'ils veulent attacher leur nom aux réformes des abus, à des améliorations utiles.

Nous voyons dans l'histoire que certains administrateurs des finances sont devenus les fléaux de leur pays et de leur temps, en associant l'intelligence et le savoir à l'improbité, à la fourberie, à la rapacité,

[1] Se reporter à ce qui est dit, ch. II, § 33, p. 12.

pour commettre eux-mêmes et laisser commettre par leurs agents des exactions et des prévarications, des « pillages et mal façons, » comme disait Vauban, les uns d'accord avec le souverain, les autres, comme dit Fromenteau, « en faisant porter à leurs princes telles lunettes qu'il leur plaisait. »

Il faut une grande habileté pour augmenter les charges des peuples sans trop les irriter, pour extraire le maximum des contributions avec le minimum de mécontentement, pour dissimuler les dépenses exagérées et le mauvais emploi des ressources, pour *grouper* les chiffres d'une manière subtile, pour faire porter aux souverains et aux peuples des lunettes trompeuses ; mais ce sont là des talents peu recommandables, des talents diaboliques qui mènent droit à la ruine et aux catastrophes, et qui se résument en mauvaises actions et en indignes procédés.

A côté de ces types attristants et nombreux, l'histoire peut en citer quelques-uns qui sont l'orgueil et la consolation de l'humanité. De ce nombre, et en première ligne, Sully et Turgot, dont le noble caractère peut servir d'idéal à tous ceux qui, par leur position, influent sur les finances des empires ; — Colbert, inférieur par le caractère, mais doué d'éminentes facultés.

L'organisation des finances publiques ne présente

aucune difficulté particulière. On peut obtenir, par les procédés administratifs ordinaires, la régularité, l'ordre, la rapidité, le contrôle et la responsabilité des agents.

Une bonne organisation des finances résulte d'une bonne assiette de l'impôt, d'une perception économique et de la rapidité de la transmission des fonds, de la poche des contribuables aux caisses publiques ; de celles-ci aux salariés et aux créanciers du trésor public. Ce que nous avons dit p. 314 se rapporte à ce sujet.

Cette transmission de fonds peut se faire exclusivement, comme en France, par des agents de l'État receveurs et payeurs échelonnés, ou par des caisses officielles et avec l'aide des institutions de crédit, comme en Angleterre. Ce dernier mode simplifie les rouages. Or, ce qu'il y a de plus simple est presque toujours ce qu'il y a de meilleur.

L'administration des finances doit être organisée de façon à en rendre les opérarations plus simples et plus économiques, et aussi pour en rendre la publicité et le contrôle plus faciles. C'est là un sujet qui intéresse tout le monde et sur lequel l'opinion publique doit et peut avoir des renseignements clairs et précis.

Un grand pas fut fait dans ce sens en France le jour où Sully obligea positivement les comptables

des deniers publics à tenir des registres-journaux, ce que la plupart d'entre eux négligeaient de faire, nonobstant les règlements plusieurs fois renouvelés sous les règnes précédents. Avant cette mesure, il était impossible de connaître, sans de longues recherches, et par conséquent on ne connaissait pas la nature et le montant des opérations, soit en recette, soit en dépense. Il paraît qu'après Sully, le désordre avait recommencé, car le marquis d'Effiat, surintendant des finances sous Richelieu, faisait au sein des États généraux de 1626, cette sanglante critique des financiers administrateurs : « Semblables, disait-il, à la seiche, qui a cette industrie de troubler l'eau pour tromper les yeux du pêcheur qu l'épie, de même les trésoriers de l'épargne et les receveurs généraux avaient obscurci leur maniement. »

L'application de la comptabilité commerciale aux transactions de l'État, aux mouvements de la fortune publique et aux transmissions de fonds, ont beaucoup simplifié le mécanisme et le rouage des institutions et des administrations financières, en imprimant la rapidité aux opérations, en permettant de faire peser la responsabilité sur qui de droit, et en facilitant le contrôle des agents les uns par les autres pour la garantie du gouvernement, du public et des comptables eux-mêmes.

En France, cette application ne date que de 1807, et l'honnenr en revient, si nous ne nous trompons, à M. le comte Mollien. Le premier effet de cette amélioration fut la mise au jour de nombreux déficits, de vicieux emplois que l'ancien mode de comptabilité permettait de dissimuler [1].

La pratique commerciale en général a fait faire un grand pas à l'administration des finances, qui a de nos jours des guides dans les administrations des grandes compagnies financières, forcées de se perfectionner sans cesse, sous l'impulsion des intérêts privés qui les surveillent. Les administrations publiques sont naturellement moins excitées par l'intérêt général assez peu clairvoyant et assez inactif de sa nature.

[1] Bailly rapporte, dans son *Histoire financière de la France*, I, 307, que la proposition d'appliquer à la comptabilité publique les écritures en partie double, fut faite à Sully en 1607, dans un ouvrage composé exprès par Simon Stevin, de Bruges. De 1607 à 1807, il s'était écoulé juste deux siècles; mais Sully quittait les affaires après la mort d'Henri IV, survenue en 1610.

CHAPITRE XXII

L'IMPOT CONSIDÉRÉ COMME CAUSE DE MISÈRE, COMME REMÈDE A LA MISÈRE ET COMME MOYEN DE PROGRÈS.

I. L'Impôt considéré comme cause de Misère. — II. La réforme de l'Impôt peut être considérée comme remède à la misère. — III. L'Impôt en général ne peut être considéré comme moyen de progrès que dans une certaine mesure. — IV. L'Impôt en général n'est pas un moyen de remédier à la misère.

En disant l'Impôt, nous disons aussi les dépenses publiques, puisque les dépenses publiques ne sont autres que l'emploi de l'impôt; nous disons aussi l'Emprunt, qui se résout en une augmentation d'impôts.

I. L'Impôt considéré comme cause de Misère.

L'impôt, nous l'avons établi dès le début de cet écrit, est le sacrifice utile, nécessaire, indispensable

d'une partie du revenu pour mettre les pouvoirs constitués à même de rendre le service suprême de la sécurité, de l'ordre, de la justice, de la liberté individuelle et nationale et d'un petit nombre d'autres services publics que l'industrie privée ne pourrait produire ou ne saurait produire avec les mêmes avantages.

Mais l'impôt est par essence une réduction du revenu, et pour les classes les plus nombreuses et les plus pauvres une réduction de salaire. Or qui dit réduction de salaire dit augmentation d'efforts et privation des choses utiles à la vie.

Mais l'impôt est par essence cause de la hausse des prix, amenant aussi la baisse relative des salaires et la diminution de la consommation et des débouchés.

Or la diminution de la consommation provenant de la baisse des salaires et de la hausse des prix amène la diminution de la production, c'est-à-dire du travail, c'est-à-dire des profits et des salaires, c'est-à-dire encore de la consommation.

L'impôt, étant pris sur le revenu, puise à la même source que l'épargne, et restreint ou empêche la formation du capital, qui est la substance de l'amélioration populaire, a dit quelque part M. Michel Chevalier, — qui est le levier de l'industrie, a dit Rossi, — qui est, ajouterons-nous, la matière première du travail, la cause première du salaire.

Tous ces effets sont produits dans une petite proportion, si l'impôt est modéré, bien assis, économiquement perçu, équitablement réparti, et compensé par les avantages résultant du service de sécurité et des autres services plus secondaires dont on vient de parler.

Ils sont aggravés sans compensation, si les contributions dépassent le prix de ces services, ou si, ce qui revient au même, ces services sont mal rendus; si les contributions sont mal assises, chèrement perçues, inéquitablement réparties.

En ce cas, cas général dans le passé, encore bien général de nos jours, l'impôt, considéré comme prélèvement, fait obstacle au développement des diverses industries, gêne la circulation, resserre les débouchés, pousse certaines branches du travail dans des directions artificielles et ruineuses pour les uns ou pour les autres; empêche certaines consommations naturelles et en provoque d'autres nuisibles à la santé et au travail; exerce une action nuisible et même mortifère sur le travail, le salaire, la santé, et le moral des populations.

L'impôt considéré au point de vue de son emploi, c'est-à-dire des dépenses publiques, peut donner lieu et donne souvent lieu à des dépenses improductives ou nuisibles, telles que la plupart des guerres, un

grand nombre de travaux irrationnels, le luxe public, la charité officielle, etc., etc.[1], et autres dépenses dont il a déjà été question ; — qui donnent lieu à de choquantes inégalités dans les services rendus ou les travaux faits.

De tout cela résultent encore bien souvent des déplacements nuisibles du capital et du travail, la perturbation dans les industries et les salaires, la production de la misère et du vice.

Nous ne mentionnons que pour mémoire : l'immoralité directement engendrée par la pratique de la fraude qui nécessite une police dégradante, et par de mauvais usages de la richesse publique, par les intrigues que cet emploi provoque, par les malversations auxquelles elle donne lieu, etc.

Le prélèvement et l'emploi des contributions peut donc être et est, à une infinité d'égards, même dans les pays les plus avancés de notre temps, cause de misère physique et morale, — sans compensation, — quand il dépasse certaines proportions.

Cette cause de misère a produit d'immenses ravages dans les sociétés passées ; elle produit de grands maux dans les sociétés contemporaines.

Nous avons rapporté plus haut que les exagérations de la fiscalité doivent être mises au nombre des cau-

[1] Voir au chapitre XIX.

ses de la décadence de la société romaine [1]. Il en est de même pour d'autres pays, pour l'Espagne par exemple.

« La décadence de l'Espagne, dit M. Mac Culloch, a été généralement attribuée au bannissement des Maures et à l'émigration vers l'Amérique. Mais si la politique de son gouvernement eût été libérale, si la liberté du commerce et de l'industrie eût été respectée, si l'impôt eût été modéré et perçu par des moyens convenables, les pertes occasionnées par l'expatriation des Maures (et d'ailleurs fort exagérées) eussent été rapidement réparées, et l'émigration vers le nouveau monde eût été aussi peu nuisible en Espagne qu'en Angleterre. L'inquisition et la censure de la presse, établies en 1502, sont, avec les taxes vicieuses, les véritables causes de la dégradation actuelle de l'Espagne [1]. »

Citons ici quelques autres témoignages d'un grand poids :

« D'autant plus les charges et impositions ont été augmentées, d'autant plus les riches et personnes aisées contribuables à nos tailles se sont efforcés de s'en exempter : les uns, moyennant quelque légère

[1] Chap. XIV, § 1, p. 191.

[2] *Treatise... taxation*, p. 266, 2e édit. Dans la formule des taxes vicieuses, M. Mac Culloch comprend sans doute le système prohibitif des douanes, fruit de l'erreur de la balance du commerce.

somme de deniers, ont acheté le privilége de noblesse; les autres, pour avoir porté l'épée durant les troubles, l'ont indûment usurpée et s'y conservent par force et par violence. De là foule, oppression et totale ruine des sujets qui payaient la taille [1]. »

« Il est donc manifeste que la première cause de la diminution des biens de la campagne est le défaut de culture, et que ce défaut provient de la manière d'imposer les tailles et de les lever [2]. »

Vauban avait constaté, en parcourant la France, qu'un dixième de la population mendiait vers la fin du dix-septième siècle, que cinq dixièmes se rapprochaient de cet état, et que trois dixièmes étaient fort mal aisés!

« Un système d'impôts insupportables, dit quelque part Adam Smith, agit à la manière d'un climat inhospitalier, d'un fléau de la nature. »

Il résulte de ce qui précède que l'impôt peut être, a été et est cause de misère et de ruine pour un peuple, dans une certaine mesure.

Mais si cela était vrai, a-t-on dit, divers pays, l'Angleterre notamment, n'auraient point prospéré, auraient dépéri au contraire par l'accroissement de l'intérêt de la dette et des autres charges publiques.

[1] Henri IV (et Sully), édit. de 1598.

[2] Vauban, *Dixme royale*, 1707, v. tome Ier, la *collection des principaux économistes*.

— Il y a à répondre que, en Angleterre, l'esprit d'invention et l'activité des citoyens ont surmonté l'obstacle, que l'industrie a progressé, que la richesse naturelle et morale s'est accrue *malgré* les entraves suscitées par le fisc, et d'autres entraves encore, notamment celles provenant d'un système douanier protecteur qui a fait tant de mal à ce pays et à tous ceux qui l'ont imité.

II. La réforme de l'impôt peut être considérée comme remède à la Misère.

L'impôt, ayant de sa nature les funestes conséquences dont nous venons de parler, et pouvant être cause, s'il est exagéré ou mal assis, de pauvreté et de misère, il en résulte évidemment que, dans tout pays où les choses se passent ainsi, on peut procéder au soulagement de la misère et à la diminution de sa cause par des réformes dans le prélèvement et l'emploi de l'impôt, c'est-à-dire par une répartition plus équitable des charges et par une diminution de ces charges, c'est-à-dire par une diminution des dépenses, particulièrement des dépenses improductives. Voir ce qui est dit plus haut sur les réformes financières (chap. xx).

« Si les sommes prélevées chaque année sur la généralité des habitants sont employées à des usages improductifs, comme à créer des places inutiles, à

élever des monuments stériles, à entretenir au milieu d'une paix profonde une armée plus dispendieuse que celle qui vainquit à Austerlitz, — l'impôt, dans ce cas, devient un fardeau écrasant ; il épuise le pays, il prend sans rendre...

« C'est donc dans le budget qu'il faut trouver le premier point d'appui de tout système qui a pour but le soulagement de la classe ouvrière. Le chercher ailleurs est une chimère [1]... »

Et ailleurs : « Tout système financier doit se réduire désormais à ce problème : Soulager les classes pauvres [2]. »

Il serait superflu d'insister pour montrer que les réformes financières ont une suprême importance [3]; car toute amélioration dans l'assiette ou l'emploi des contributions, toute diminution a pour effet d'une part une augmentation des revenus individuels, une hausse indirecte du salaire, une augmentation de la consommation ; et, d'autre part, un accroissement du capital et de la production, soit, une hausse directe du salaire, — toutes choses antidotes de la misère.

[1] Napoléon-Louis-Bonaparte, *Des idées napoléoniennes*, Paris, Paulin. — Reproduit dans ses *Œuvres*. In-8° de 176 pages, 1839.

[2] Napoléon-Louis-Bonaparte, *Considération politique et militaire de la Suisse*, Paris, 1833, Levasseur et Bousquet, in-8° de 80 pages. — Reproduit dans ses *Œuvres*.

[3] Voir ce qui est dit au chap. xx sur les réformes financières.

Toutefois notre affirmation ne saurait aller jusqu'à dire que tout système de soulagement des classes ouvrières a son point d'appui dans les réductions budgétaires. L'impôt et les dépenses exagérées ne sont malheureusement pas la seule cause de la misère, la seule cause d'affaissement des classes pauvres [1].

III. L'impôt en général ne peut être considéré comme instrument de progrès que dans une certaine limite.

L'impôt en lui-même a été présenté comme un moyen de progrès et comme un remède à la misère; mais c'est par suite d'une fausse notion de sa nature et des attributions rationnelles des pouvoirs publics.

D'abord on a mis en avant que l'impôt agissait comme excitant de l'industrie, obligée de le payer et de faire des efforts en conséquence. Nous avons répondu à cette insoutenable proposition [2].

On pourrait dire, d'autre part, que l'impôt rendant possible le gouvernement producteur de sécurité et de services publics, et la sécurité étant in-

[1] Voir ce qui est dit au chap. xx sur les réformes financières. — Voir, dans notre *Traité d'Économie politique*, le chap. xxxv, POPULATION, BIEN-ÊTRE ET MISÈRE; — notre ouvrage intitulé *du Principe de population*, in-8°; — dans *Notes et petits traités*, in-18, le *Tableau des causes de la misère;* — la *Science du bonhomme Richard* dans notre *Abrégé des éléments de l'économie politique*, in-32.

[2] Chap. iv, § 3, p. 34.

dispensable pour le maintien des sociétés et leur progrès, l'impôt est un instrument de progrès.

En cela on ferait un argument subtil, un simple jeu de mots; on se bornerait à dire ce qu'affirme, à chaque pas, la science économique, ce qui est répété cent fois dans ce livre. En tout cas, il ne peut s'agir que de l'impôt bien assis, bien réparti, relativement modéré, ce qui n'infirme en rien ce qui précède et ce qui suit.

On dit généralement que l'impôt mettant des ressources entre les mains du gouvernement, celui-ci pourrait s'en servir pour donner l'impulsion aux diverses branches de l'activité sociale, soit par le moyen d'établissements modèles, soit par des encouragements, des subventions, des primes, etc., — pour distribuer les instruments de travail et le capital nécessaire par le moyen des institutions de crédit fondées et dirigées par lui, — pour multiplier les travaux publics, embellir les villes, développer le luxe public, provoquer le luxe des particuliers, faire aller le commerce, faire fleurir l'agriculture, l'industrie et les beaux-arts.

Ici se présente de nouveau le faisceau de sophismes conduisant tout droit au socialisme et aboutissant à la théorie de l'impôt, le meilleur des placements, — ou l'impôt-pluie retombant sur les contribuables.

Il faudrait un volume pour montrer toutes les

erreurs économiques, financières, morales et politiques, contenues dans cette théorie.

La réfutation a été faite par nous en détail dans d'autres parties de ce volume et dans notre *Traité d'Économie politique*, et nous prions le lecteur de s'y reporter, en nous bornant à peu de remarques.

Disons, en premier lieu, que la théorie économique et l'expérience s'accordent pour montrer que les gouvernements qui se sont engagés dans cette voie ruineuse, loin d'encourager l'industrie, loin de faire marcher le progrès, ont arrêté l'essor de toutes les branches de travail et de l'esprit d'invention; qu'il n'est pas dans l'essence des pouvoirs publics de savoir ou de pouvoir diriger ni la production, ni l'échange, ni le crédit, ni la distribution, ni la consommation; que leurs interventions dans le domaine du travail ne sont rationnelles, c'est-à-dire utiles et exemptes d'inconvénients graves que dans un petit nombre de cas : 1° pour rendre des services indispensables ou très-nécessaires, que la société ne peut attendre de l'initiative de l'industrie privée, soit parce que cette industrie n'est pas assez développée, soit parce que ces services ne seraient pas suffisamment rétribués, tels que l'entretien et la construction de routes ordinaires, etc.; 2° dans quelques cas d'intérêt général et de salubrité pour empêcher que l'intérêt de l'un ne porte préjudice aux droits des autres ou du pu-

blic; 3° pour prélever l'impôt nécessaire aux dépenses publiques.

La seule manière pour un gouvernement de faire fleurir l'agriculture, l'industrie, les arts, de faire aller le commerce, c'est de les laisser fleurir et se développer en les laissant agir librement, — en ne les aidant point par une intervention, une protection, une tutelle qui tournent toujours mal et dégénèrent en obstacles, en entraves et en tyrannie, — mais en les aidant par l'exercice perfectionné de sa fonction naturelle et principale, la production de la sécurité, la garantie de la justice, de la propriété, de l'ordre, de la liberté, — par la suppression des abus et des entraves, — par la production économique des services dont il est chargé, — par la diminution des impôts ou l'amélioration de leur assiette[1].

C'est dans ce sens seulement que l'on peut dire que l'emploi de l'impôt peut contribuer au progrès[2].

Autre observation : « Le peuple est plus riche par ce qu'on lui laisse, que par ce qu'on prétend lui donner ; plus pauvre par ce qu'on lui prend que par le manque, l'absence de largesses.[3] »

[1] V. *Traité d'Économie politique*, 4e édition, particulièrement chap. VIII, IX et X, de la Liberté du travail, l'Intervention de l'autorité, la Sécurité, et chap. XX, § 6, sur le Crédit.

[2] Voir au chap. IX, § 3, sur les effets de l'impôt; chap. XIX, sur l'emploi de l'impôt et de l'emprunt.

[3] Paul Coq, *le Sol et la haute banque*, 2e partie, 98.

IV. L'impôt, en général, n'est pas un moyen de remédier à la misère.

Mais, dira-t-on, l'impôt en fournissant au gouvernement les moyens de venir au secours des classes pauvres par des établissements de charité et d'autres moyens de bienfaisance et d'assistance publique, n'est-il pas évidemment un moyen de remédier à la misère?

Nous ne répondrons pas non, d'une manière absolue; mais nous répondrons que ce moyen est très-limité, et qu'il devient coûteux pour les pauvres, dangereux pour la société, s'il dépasse certaines proportions.

Remarquons d'abord que le gouvernement, le département ou la commune, en admettant qu'ils aient des ressources suffisantes, n'ont d'autres moyens d'assistance directe que l'entretien des hôpitaux ou des hospices, ou le payement d'un supplément de salaire.

Or, si l'entretien de quelques hôpitaux, hospices ou maisons de refuge est possible, un salaire complémentaire est impossible sans une augmentation même des impôts payés précisément en grande partie par les pauvres.

« L'État ne donne pas comme l'individu son propre bien, il donne le bien de tous, et comme dans l'impôt il existe la contribution des pauvres et des riches à raison de leur nombre, il prendrait à certains pauvres pour donner à certains autres, ce qui serait non-seulement injuste, mais absurde et déraisonnable[1]. »

Remarquons ensuite que toute assistance, dès qu'elle est publique et officielle, loin de soulager et de diminuer la misère, provoque le paupérisme. La nature morale de l'homme, la théorie économique et l'expérience ont démontré que toute institution charitable a toujours pour effet, dans une mesure plus ou moins grande, d'affaiblir le ressort moral, la dignité, de susciter l'imprévoyance, l'immoralité, le vice, la paresse et d'accroître le paupérisme officiel et permanent[2].

En résumé, quand on parle de l'impôt comme moyen de remédier à la misère, on peut comprendre le soulagement résultant d'un allégement des charges, soit par une diminution de l'impôt, soit par une nouvelle assiette, soit par un meilleur emploi dans les services publics, c'est-à-dire par une organisation plus économique et plus rationnelle de ces services ;

[1] M. Thiers, *Rapport de l'assistance*, 1848.

[2] Voir à ce sujet notre ouvrage : du *Principe de population*, in-18, chap. x.

et, en ce cas, on est dans la bonne voie, celle qu'indiquent la science économique et la philanthropie éclairée, dans la voie des améliorations possibles et efficaces, nécessaires et désirables.

Mais si l'on comprend l'intervention de l'État dans le domaine du travail, sa direction, sa réglementation, ses encouragements, ses subventions, ses dépenses fastueuses, l'impôt meilleur des placements et revenant en pluie bienfaisante sur les contribuables malaisés, le développement des institutions de charité, la taxe des pauvres, on tombe dans les erreurs et les mystifications dont les sociétés sont depuis longtemps dupes, et qui se traduisent en fait par une augmentation des dépenses publiques, d'abus administratifs et de charges individuelles.

Si donc il est rationnel de chercher, dans une certaine mesure, un remède à la misère dans la réforme des impôts, il est absurde en théorie et dangereux en pratique de chercher dans les impôts, et conséquemment dans les emprunts, qui ne sont que des impôts sous une autre forme, un moyen de progrès et un remède à la misère.

NOTES COMPLÉMENTAIRES

HISTORIQUES, STATISTIQUES

I

DES ÉCRITS SUR LES FINANCES. — BIBLIOGRAPHIE FINANCIÈRE.

Le nombre des écrits sur les finances est très-considérable.

Les plans, les rêveries, les divagations occupent la plus grande place dans ces écrits; viennent ensuite les recherches au point de vue du fisc, qui se préoccupe avant tout de remplir ses caisses et trop peu du mal qu'il peut faire soit par ses exigences, soit par ses largesses.

Les écrits des financiers économistes sont plus rares, et nous dirons même que c'est peut-être là la partie de la science économique dans laquelle il reste encore le plus à faire pour arrêter les principes et préciser les phénomènes.

Parmi les principaux économistes qui se sont occupés de finances, il faut mettre en première ligne Smith, J. B. Say et Ricardo.

On trouve assurément beaucoup de lumières dans le volume de la *Collection des principaux Économistes* contenant, sous la dénomination générale d'*Économistes financiers du dix-huitième*

siècle, les écrits financiers et économiques de Vauban, Bois-Guillebert, Law, Dutot et Melon ; mais c'est sur les faits et les théories de la fin du dix-septième et du commencement du dix-huitième siècle qu'il faut les consulter, et non pour avoir les notions de la science économique, qui n'est née qu'après eux.

Smith a consacré à ce sujet le quart de son œuvre [1], le livre V, qu'il a intitulé : « *Du revenu du souverain ou de la république*, » et dans lequel il a traité : 1° des dépenses qu'exigent la défense commune, l'administration de la justice, les travaux et établissements publics pour faciliter le commerce, l'instruction publique, la dignité du souverain; 2° du revenu de la société et du souverain ou de la république, des impôts sur les ventes des terres et des loyers des maisons, sur le profit des capitaux, sur certains emplois, sur la valeur capitale des terres, des maisons et des fonds mobiliers, sur les salaires, le revenu, la consommation ; 3° des dettes publiques.

J. B. Say [2] a consacré, dans la même proportion, une partie de son *Traité* et de son *Cours* aux causes et effets des consommations publiques. Il n'examine pas, comme Adam Smith, les impôts par espèces, et il s'en tient aux considérations générales que font naître les questions de légitimité et d'assiette.

Ricardo a intitulé son principal ouvrage : *Des principes de l'Économie politique et de l'impôt* [3]; mais ce qui est relatif à la partie financière n'occupe guère plus du quart de son livre. Il y traite de l'impôt en général, et des impôts sur la rente de la terre et la dîme, sur l'or, les maisons, les profits, les salaires, les produits non agricoles, et sur les producteurs. Un de ses *pamphlets* a eu pour objet le système des dettes consolidées et l'amortissement. Dans deux autres, il traitait de la dépréciation des billets de banque; dans un quatrième, il exposait un plan de banque nationale.

[1] *Richesse des nations*, 1776.

[2] *Traité*, 1re édit., 1803; *Cours*, 1re édit., 1828-1830.

[3] *The principles of political economy and taxation*, Londres, in-8 1817.

A la suite de ces trois noms illustres, on peut citer celui de P. Florez Estrada, qui, dans son *Traité d'Économie politique éclectique*[1], a donné un soin particulier aux questions de finances, lesquelles n'occupent cependant que le sixième de son ouvrage. Il traite des contributions sur la propriété territoriale, des dîmes, de la contribution sur les profits du capital et sur les salaires, d'une contribution unique et sur les revenus, des contributions directes et indirectes, des nouvelles contributions à établir en Espagne et des emprunts publics, dont il fait ressortir les graves inconvénients. (V. p. 237.)

M. Mac-Culloch n'a pas traité des questions financières dans ses *Principes d'Économie politique*, mais il les a discutées dans un volume à part que nous rappelons plus loin, en leur donnant un assez grand développement. M. Rau a également traité à part, dans un volume que nous citons plus loin, cette importante branche de l'économie politique.

Quelques auteurs de traités généraux n'ont point abordé ce sujet : Malthus, Skarbek, Senior, Roscher, etc. D'autres n'y ont touché que d'une manière sommaire : Sismondi, Rossi, Storch. M. J. Stuart-Mill, qui a récemment publié sous le titre de *Principles of political economy*, un traité étendu embrassant l'ensemble des questions de la science économique, tout en traitant assez brièvement le sujet, a discuté les questions fondamentales qu'il présente.

Divers publicistes et économistes contemporains ont publié des ouvrages spéciaux dont nous donnons plus loin les titres; ce sont MM. Boislandry, Passy, d'Audiffret, de Girardin, du Puynode, de Parieu, J. M. Pastor, Proudhon, etc.

A côté des auteurs que nous venons de citer, les écrivains sur les questions des finances sont très-nombreux; plusieurs ont fourni des renseignements et des éclaircissements utiles, dont l'économiste peut tirer parti; mais il n'y en a qu'un très-petit nombre qui ait abordé ces sujets avec une étude suffi-

[1] *Curso de Economia politica*, 1828, traduction de l'espagnol, par M. Galibert, Paris, 1833.

sante de l'économie politique, et qui ait, par conséquent, contribué à l'avancement de la science, c'est-à-dire à la solution des questions ardues de doctrine qui restent à résoudre. Dans la grande majorité des écrits, une partie n'a, nous le répétons, qu'une valeur exclusivement administrative ou fiscale; une plus forte partie encore n'a qu'une valeur douteuse, car elle émane d'esprits sans portée, d'inventeurs de panacées financières, comme il en surgit par douzaines à chaque époque de crise financière.

Après avoir lu notre Traité, on fera bien de lire l'article IMPÔT inséré par M. Passy dans le *Dictionnaire de l'Économie politique*, puis ce qu'Adam Smith dit de l'impôt et des dépenses publiques, et ensuite, *ad libitum*, les ouvrages que nous indiquons ci-dessous et autres.

Parmi les ouvrages dans lesquels on peut étudier plus à fond les questions financières, nous signalerons principalement :

Traités généraux.

Le IVe livre du petit volume de M. Thiers, intitulé *De la Propriété*, publié en 1848, et sous divers formats. — L'auteur préconise l'impôt multiple et indirect.

De la Monnaie, du Crédit et de l'Impôt, par Gustave du Puynode. Paris, 1853, 2 vol. in-8. — L'auteur combat les impôts indirects et l'impôt sur le revenu; il est partisan de l'impôt simple et direct sur le capital, adversaire énergique des emprunts.

L'Impôt, par Émile de Girardin. L'auteur a fait plusieurs remaniements. Les premières éditions sont intitulées : *Le Socialisme et l'Impôt*, in-18; la sixième est intitulée : *L'Impôt*, in-8. Paris, 1852; elle forme le tome XI des écrits de l'auteur, in-8, 1858, publiés sous le titre : *Questions de mon temps*.

M. de Girardin a partagé son livre sur l'*Impôt* en deux parties: l'impôt *inique* et l'impôt *unique;* la première comprenant les systèmes anciens et actuels d'impôts divers. M. de Girardin passe en revue les diverses espèces d'impôts et soutient la supériorité de l'impôt unique sur le capital et prime d'assurance *volontaire!*

En allemand : Le IIIe volume consacré à la *science des finances* ou *Finanzwissenschafte* du *Lehrbuch der politischen Œconomie* (Traité d'économie politique), par M. Rau, professeur d'économie politique à l'Université de Heidelberg, 1re édit., 1826-32; 5e, 1851; — n'a pas été traduit.

En anglais : *A Treatise on the principles and practical influence of taxation and the funding system* (*Traité des principes et de l'influence pratique des impôts et du système des rentes perpétuelles*), par J. R. Mac-Culloch. Londres, 1845, 1 vol. in-8; — n'a pas été traduit.

En espagnol : *La Ciencia de la contribucion*, par M. Louis-Maria Pastor, in-8; — n'a pas été traduit. (*V.* p. 355.)

L'auteur fait un examen critique des impôts, expose son système (*Voy.* plus loin la note sur le congrès de l'impôt) et parle du crédit. Il traite plus longuement de ce dernier sujet dans un autre ouvrage : *La Filosofia del credito*, in-8.

Histoire des impôts généraux sur la propriété et le revenu, par M. Esquirou de Parieu; Paris, Guillaumin, 1857; 1 vol. in-8. — Enquête historique pleine de faits.

Études sur les impôts indirects, considérés sous le rapport historique, économique et politique, précédées de considérations générales sur l'impôt, par le même; in-8; — annoncé sous presse. Complément du précédent; il doit sans doute comprendre les articles publiés dans le *Journal des économistes* de 1857 à ce jour et souvent cités dans notre Traité.

Théorie de l'impôt par M. P. J. Proudhon; Paris, in-18, Hetzel. — Vient de paraître (octobre 1861). — Le premier lauréat du concours du canton de Vaud. — *V.* p. 356 une note sur ce concours et la note finale.

Théorie de l'impôt ou la Dîme sociale, par mademoiselle Royer. 2 vol. in-8, annoncés sous presse, à la même librairie, — un des ouvrages qui se sont partagé le prix du canton de Vaud. (*V.* p. 356.)

Finances de la France.

Des impôts et des charges des peuples en France, par L. de Boislandry. Paris, 1824; Bossange. 1 vol. in-8. — Ouvrage trop peu connu. L'auteur faisait partie de la première Constituante de France.

Système financier de la France, par M. le marquis d'Audiffret, 2e édition; Guillaumin, 5 vol. in-8. — Réunion de divers écrits, rapports parlementaires et travaux administratifs de l'auteur, qui a rempli de hautes fonctions dans les finances.

Administration financière de la France, par M. de Hock, traduit de l'allemand par M. Legentil; 1 fort vol. in-8, 1859, Guillaumin. — Enquête méthodique et détaillée, par le directeur des contributions indirectes d'Autriche.

Histoire financière.

Tous les ouvrages qui précèdent contiennent des renseignements historiques.

Histoire financière de la France, depuis l'origine de la monarchie jusqu'à la fin de 1786, avec un tableau général des anciennes impositions et un état des recettes et des dépenses du trésor royal à la même époque, par M. Bailly, inspecteur général des finances. 2 vol. in-8; Moutardier, 1830. — Très-bon ouvrage.

Le même a publié :

Exposé de l'administration générale des finances du Royaume-Uni, etc. 2 vol. in-8. Didot, 1837.

Détails financiers sur les comtés, les paroisses, les corporations, le clergé, etc. L'auteur a fait un long séjour en Angleterre.

Histoire financière et statistique de l'Empire britannique, par Pablo Pebrer (économiste espagnol, exilé politique), traduite de l'anglais par M. P. M. Jacobi. Paris, Belizard, 1834; 2 vol. in-8.

Dictionnaire des finances de *l'Encyclopédie méthodique*, par Rousselot de Surgy, 3 vol. in-4, 1784. Renseignements sur les anciens impôts et les anciennes institutions financières.

Tout porte à croire que le concours de l'*impôt avant et depuis* 1789, institué par la section de politique-administration-finances de l'Académie des sciences morales et politiques, pour 1859, et prorogé au 1er septembre 1861, aura provoqué des ouvrages instructifs, particulièrement sous le rapport historique. *Voir* sur les premiers mémoires envoyés le rapport de M. Barthe dans le Recueil de cette académie et le *Moniteur* du 27 février 1860.

Documents financiers.

On trouve des chiffres relatifs aux questions de finances pour la France dans les Comptes généraux annuels des finances depuis 1817, et dans la *Statistique de la France*, par M. Block[1].

La collection de l'*Annuaire de l'Économie politique et de la Statistique*[2] contient des indications sur les budgets des divers pays, souvent d'une manière plus détaillée que dans l'*Almanach de Gotha*, qui publie également ces renseignements financiers.

Pour l'Angleterre, on trouve les résumés des documents parlementaires dans le *Companion to the almanac;* pour les *États-Unis* dans l'*American almanac;* — publications annuelles en un petit volume in-12. — M. le baron de Czoernig, directeur de la Statistique en Autriche, vient de publier la première année d'un manuel de la statistique de la monarchie autrichienne (*Statistichen Handbüchlein*), dans lequel se trouvent des chiffres financiers peu connus et remontant jusqu'au dernier siècle.

M. Horm publie depuis 1859, à la librairie Guillaumin, un recueil consacré aux finances, sous ce titre : *Annuaire international du crédit public*, contenant des notions et documents raisonnés sur : — Les Finances publiques (Organisation, Dettes, Impôts); — Les Institutions du crédit. — Les Chemins de fer. — Divers. Un fort vol. in-18 tous les ans, très-riche en documents.

Voyez une bibliographie financière dans le *Dictionnaire de*

[1] Comparée avec les autres états de l'Europe. 2 vol. in-8°; Amyot, 1860.

[2] Publié de 1844 à 1855 par MM. Joseph Garnier et Guillaumin, et depuis 1855 par MM. Block et Guillaumin.

l'Économie politique, à la suite de notre article FINANCES, et pour les années à partir de 1852 dans la bibliographie annuelle insérée dans l'Annuaire de l'économie politique.

Voyez les ouvrages cités en outre dans ce Traité, et plus loin une note relative à un concours sur l'impôt institué par le conseil d'État du canton de Vaud et les Mémoires qui ont reçu des gratifications, sur un rapport rédigé par M. Cherbuliez et inséré dans le *Journal des économistes* de juillet 1861.

Comptabilité financière.

Voyez l'ouvrage de M. de Hock (plus haut), — dans le tome V de celui de M. d'Audiffret, le règlement général sur la comptabilité publique — et l'ouvrage spécial suivant :

De la Comptabilité publique en France, par M. H. de Montcloux, in-8, 1840; H. Bossange.

Voyez au sujet de cet ouvrage un article de M. Boutowski, conseiller des finances en Russie, dans le *Journal des économistes*, d'octobre 1854.

II

MAXIMES OU RÈGLES D'ADAM SMITH ET DE J. B. SAY SUR L'ASSIETTE DES CONTRIBUTIONS.

(P. 176.)

Règles de Smith[1].

Première maxime. « Les sujets d'un État doivent contribuer au soutien du gouvernement, chacun, le plus possible, *en proportion* de ses facultés, c'est-à-dire *en proportion du revenu* dont il jouit sous la protection de l'État.

« La dépense du gouvernement est, à l'égard des individus d'une grande nation, comme les frais de régie sont à l'égard des copropriétaires d'un grand domaine, qui sont obligés de

[1] *Richesse des nations*, liv. V, ch. II.

contribuer tous à ces frais à proportion de l'intérêt qu'ils ont respectivement dans ce domaine. Observer cette maxime ou s'en écarter constitue ce qu'on nomme *égalité* ou inégalité dans la répartiton de l'impôt.

« Qu'il soit, une fois pour toutes, observé que tout l'impôt, qui tombe en définitive sur une des trois sortes de revenus[1] seulement est nécessairement inégal, en tant qu'il n'affecte pas les deux autres. Dans l'examen suivant des différentes sortes d'impôts, je ne reviendrai guère davantage sur cette espèce d'inégalité; mais je bornerai le plus souvent mes observations à cette autre espèce d'inégalité qui provient de ce qu'un impôt particulier tombe d'une manière inégale même sur le genre particulier du revenu sur lequel il porte. »

Deuxième maxime. « La taxe ou portion d'intérêt que chaque individu est tenu de payer doit être certaine, et non arbitraire. — L'époque du payement, le mode du payement, la quantité à payer, tout cela doit être clair et précis, tant pour le contribuable qu'aux yeux de toute autre personne.

« Quand il en est autrement, toute personne sujette à l'impôt est plus ou moins mise à la discrétion du percepteur, qui peut alors ou aggraver la taxe par animosité contre le contribuable, ou bien à la faveur de la crainte qu'a celui-ci d'être ainsi surchargé, extorquer quelque présent ou quelque gratification.

« L'incertitude dans la taxation autorise l'insolence et favorise la corruption d'une classe de gens qui est naturellement odieuse au peuple, même quand elle n'est ni insolente ni corrompue.

« La certitude de ce que chaque individu a à payer est, en matière d'imposition, une chose d'une telle importance, qu'un degré d'inégalité très-considérable, à ce qu'on peut voir, je crois, par l'expérience de toutes les nations, n'est pas, à beaucoup près, un aussi grand mal qu'un très-petit degré d'incertitude. »

Troisième maxime. « Tout impôt doit être perçu à l'époque

[1] Rentes foncières, Profits, Salaires.

et selon le mode que l'on peut présumer les plus commodes pour le contribuable.

« Un impôt sur la rente des terres ou le loyer des maisons, payable au même terme auquel se payent pour l'ordinaire ces rentes ou loyers, est perçu à l'époque à laquelle il est à présumer que le contribuable peut plus commodément l'acquitter, ou quand il est le plus vraisemblable qu'il a de quoi le payer. Tout impôt sur les choses consommables qui sont des articles de luxe, est payé en définitive par le consommateur, suivant un mode de payement très-commode pour lui. Il paye l'impôt peu à peu, à mesure qu'il a besoin d'acheter ces objets de consommation. Et puis, comme il est le maître d'acheter ou de ne pas acheter, ainsi qu'il le juge à propos, ce sera nécessairement sa faute s'il éprouve jamais quelque gêne considérable d'un pareil impôt. » (On n'est pas maître de ne pas acheter le nécessaire.)

Quatrième maxime. « Tout impôt doit être conçu de manière à ce qu'il fasse sortir des mains du peuple le moins d'argent possible au delà de ce qui entre dans le trésor de l'État, et en même temps à ce qu'il tienne le moins longtemps possible cet argent hors des mains du peuple avant d'entrer dans ce trésor.

« Un impôt peut, ou faire sortir des mains du peuple plus d'argent que ne l'exigent les besoins du trésor public, ou tenir cet argent hors de ses mains plus longtemps que ces mêmes besoins ne l'exigent, de quatre manières, savoir :

« 1° La perception de l'impôt peut nécessiter l'emploi d'un grand nombre d'officiers dont les salaires absorbent la plus grande partie du produit de l'impôt, et dont les concussions personnelles établissent un autre impôt additionnel sur le peuple ;

« 2° L'impôt peut entraver l'industrie du peuple et le détourner de s'adonner à de certaines branches de commerce ou de travail, qui fourniraient de l'occupation et des moyens de subsistance à beaucoup de monde. Ainsi, tandis que d'un côté il oblige le peuple à payer, de l'autre il diminue ou peut-être anéantit quelques-unes des sources qui pourraient le mettre plus aisément dans le cas de le faire ;

« 3° Par les confiscations, amendes et autres peines qu'encourent ces malheureux qui succombent dans les tentatives qu'ils ont faites pour éluder l'impôt, il peut souvent les ruiner et par là anéantir le bénéfice qu'eût recueilli la société de l'emploi de leurs capitaux.

« Un impôt inconsidérément établi offre un puissant appât à la fraude. Or, il faut accroître les peines de la fraude à proportion qu'augmente la tentation de frauder. La loi, violant alors les premiers principes de la justice, commence par faire naître la tentation, et punit ensuite ceux qui succombent, et ordinairement elle enchérit aussi sur le châtiment, à proportion qu'augmente la circonstance même qui devrait le rendre plus doux, c'est-à-dire la tentation de commettre le crime;

« 4° L'impôt, en assujettissant le peuple aux visites réitérées et aux recherches odieuses des percepteurs, peut l'exposer à beaucoup de peines inutiles, de vexations et d'oppressions; et quoique, rigoureusement parlant, les vexations ne soient pas une dépense, elles équivalent certainement à la dépense au prix de laquelle un homme consentirait volontiers à s'en racheter.

« C'est de l'une ou de l'autre de ces quatre manières différentes que les impôts sont souvent onéreux au peuple, dans une proportion infiniment plus forte qu'ils ne sont profitables au souverain. »

Règles de J. B. Say [1].

« Les meilleurs impôts ou plutôt les moins mauvais sont :

« 1° Les plus modérés quant à leur quotité;

« 2° Ceux qui entraînent le moins de ces charges qui pèsent sur le contribuable sans profiter au trésor public;

« 3° Ceux dont le fardeau se répartit équitablement;

« 4° Ceux qui nuisent le moins à la reproduction;

« 5° Ceux qui sont plutôt favorables que contraires à la morale, c'est-à-dire aux habitudes utiles à la société.

[1] *Traité*, — l. III, ch. IX.

III

L'IMPOT, INSTRUMENT DE MORALISATION.

Voir ce qui est dit sur les impôts somptuaires, ch. XI, § 6, p. 164; — et plus loin dans la note relative au Congrès international de l'impôt; Note V.

IV

L'IMPOT, LE MEILLEUR DES PLACEMENTS.

(P. 30, 265.)

Ce sophisme avait déjà cours au dix-huitième siècle.

Déjà Rousselot de Surgy y répondait dans le *Dictionnaire des finances* de *l'encyclopédie méthodique* [1].

« On nous dit que l'impôt serait le meilleur des placements. Ce serait vrai si on avait le meilleur des gouvernements, c'est-à-dire un gouvernement qui soumettrait partout et toujours aux intérêts généraux les intérêts des individus, des familles et des localités. »

Oui et non même avec le meilleur des gouvernements.

Oui, si par meilleur des gouvernements on entend le gouvernement rationnel aussi peu interventionniste que possible, exclusivement producteur de sécurité, et ce, par les procédés les plus rationnels et les moyens les plus économiques, d'où résulterait un impôt modéré et équitablement réparti; en ce cas, avec sa part de revenu consacré à l'impôt, chacun ferait, non pas le meilleur placement, mais le meilleur emploi.

Non, dans l'hypothèse de Rousselot de Surgy. Assurément c'est une condition de bon gouvernement que la subordination des intérêts privés aux intérêts généraux; mais cette condition, ne suffit pas, et même en remplissant cette condition, les gou-

[1] 1784, 3 vol. in-8°.

vernements peuvent être conduits à faire fausse route, à dépasser leurs fonctions, à intervenir dans des intérêts généraux qui ne sont pas de leur compétence.

V

CONGRÈS INTERNATIONAL DE L'IMPOT, RÉUNI A LAUSANNE[1]

les 25, 26, 27 et 28 juillet 1860.

ORGANISATION. — PROGRAMME. — DISCUSSIONS. — VŒUX ÉMIS.

I

Le canton de Vaud, se préoccupant depuis quelque temps des améliorations à introduire dans son régime financier, a ouvert sur l'impôt et les diverses questions qui s'y rattachent, au point de vue de la théorie et de l'application, un concours de mémoires, qui a été clos le 15 septembre 1860. A cette occasion un congrès international de l'impôt a été convoqué à Lausanne par suite de l'initiative de M. Pascal Duprat, ancien député à la Constituante, à cette époque professeur d'économie politique à l'académie de Lausanne et directeur du *Nouvel Économiste*.

Un comité, composé de notables des cantons de Vaud, du Valais, de Neuchâtel, de Fribourg, a patronné l'œuvre du professeur d'économie politique, et c'est ainsi qu'une centaine de personnes de bonne volonté, répondant à l'appel qui leur avait été fait, se sont trouvées réunies, sans aucune préoccupation officielle, les 25, 26, 27 et 28 juillet 1860, dans la salle du grand conseil.

[1] Extrait d'un compte-rendu dans le *Journ. des Économistes*, octobre 1860. — V. un compte-rendu, par mademoiselle Royer, dans le *Nouvel Économiste*, numéros des 10 et 25 août, 10 et 25 septembre, 10 octobre 1860, et l'avant-propos de *Théorie et critique de l'impôt*, par M. L. Walras, broch. in-8°, 1861. — Notre compte rendu a été reproduit dans l'*Annuaire international du Crédit public* de M. Horn, 1861.

Les organisateurs du congrès n'avaient peut-être pas fait toute la publicité nécessaire pour appeler l'attention sur cette réunion, qui aurait certainement attiré un plus grand nombre de membres; mais, telle qu'elle a été, elle n'en a pas moins été remarquable par sa composition et par les discussions auxquelles on s'y est livré.

Les trois quarts des membres appartenaient aux cantons de la Suisse parlant la langue française, qui a été la langue du congrès; l'autre quart appartenait à la France, à l'Espagne, à l'Italie, à la Russie, à la Pologne, à l'Allemagne. La plupart des membres suisses étaient des notabilités, anciens membres ou membres en activité des conseils des cantons ou du conseil fédéral, professeurs aux académies, pasteurs, ingénieurs, avocats, publicistes, etc. Parmi les étrangers on remarquait quelques illustrations de la science économique et financière, de la presse, de la tribune, etc. Composition du bureau : M. Meystre, président du conseil d'État de Vaud, président honoraire; M. de Miéville, avocat, membre du grand conseil de Vaud et du conseil national suisse, président; MM. Luis-Maria Pastor, ancien ministre des finances en Espagne [1]; le comte Frédéric Skarbek, ancien ministre ou directeur de la justice en Pologne [2]; le marquis Pepoli, député au parlement italien, ex-ministre des finances de l'Émilie; Émile de Girardin [3]; Pascal Duprat; Joseph Garnier; Cérésole, avocat à Vevey.

II

Ce programme était ainsi conçu :

—

« Théorie de l'impôt ou des règles qui doivent servir de base à tout régime fiscal qui veut se mettre d'accord avec la science

[1] Auteur de la *Ciencia de la Contribucion*, in-8°.

[2] Auteur de la *Théorie des richesses sociales*, etc., trad. en 2 vol. in-8°; Paris, 1829.

[3] Auteur de l'*Impôt*, etc. v. p. 340.

et la justice, fondement nécessaire de toutes les institutions sociales.

—

« Examen critique des diverses formes d'impôts qui figurent aujourd'hui dans la plupart des budgets de l'Europe.

« Influence de ces impôts sur la richesse, la moralité et le bien-être des peuples.

—

« Aperçu des réformes fiscales qui ont été accomplies dans ces derniers temps et de leurs conséquences.

« Du rôle que l'impôt sur le capital et l'impôt sur le revenu ont joué dans ces réformes.

—

« Peut-on ramener à un impôt unique les divers impôts que nos États modernes ont empruntés à la fiscalité des derniers siècles ?

« Cette transformation, étant possible, serait-elle désirable?

« L'impôt unique, dans ce cas, devrait-il porter sur le capital ou sur le revenu?

« Devrait-il être proportionnel, ou bien progressif?

—

« Des réformes partielles qui peuvent être introduites immédiatement dans l'impôt, en attendant une réforme plus complète et plus radicale. »

La première question n'a point abouti à un vote. Les sujets indiqués par la deuxième et la troisième n'ont pas fait l'objet de discussions directes, et se sont trouvés traités avec les autres questions.

Deux sections, se partageant le congrès, ont été chargées de préparer les propositions à soumettre à l'assemblée générale : la première, présidée par M. le comte Skarbek, chargée des questions générales; la seconde, présidée par M. le marquis Pepoli, chargée d'élaborer les propositions sur les réformes partielles.

III

Une série de questions et de théories générales, principales ou accessoires, se rapportant plus directement au sujet de l'impôt, ont été abordées dans la première section. Nous signalerons les deux suivantes :

L'auteur de ce volume, désireux de voir aboutir la discussion et de faire adopter un principe fondamental et primordial, s'est efforcé de faire accepter une définition de l'impôt, et il a proposé de faire déclarer par le congrès que l'impôt rationnel est le prix du service de sécurité, la prime d'assurance. Mais il n'a point atteint son but : la grande majorité de la section n'a pas voulu s'engager par une formule qui semblait devoir influer sur les autres décisions du congrès et qui entraînait l'examen préalable des fonctions de l'autorité, dont la rétribution nécessite et légitime le prélèvement d'une partie de la fortune des citoyens. Or, la majorité des membres de la section ne semblait pas préparée pour une si importante discussion, et eût-elle été préparée, il est peu probable que l'opinion de l'auteur de la proposition, conforme aux traditions économiques et aboutissant au gouvernement le plus simple et le moins interventionniste, eût eu la majorité. On peut ainsi juger par le degré d'importance que cette proposition si fondamentale a semblé avoir aux yeux du plus grand nombre.

A propos de la définition de l'impôt et des fonctions de l'État, M. J. Hornung, professeur de droit, délégué par l'académie de Lausanne, a combattu la proposition de M. Joseph Garnier et posé en principe que l'impôt, rationnellement employé, devrait être, avant tout, entre les mains de l'État une arme de moralisation publique. L'État, comme le dit Hégel, est un esprit, une âme, la substance morale de la société. C'est par l'action de l'État que se développe la civilisation, et dans ses fonctions rentrent les moyens de faire progresser l'art, la religion, l'instruction, etc. C'est le devoir du contribuable et le droit de l'État de prélever une part de la fortune et des revenus des citoyens.

M. Joseph Garnier a proclamé également que l'impôt est une dette sacrée, mais à condition qu'il soit rationnellement établi et rationnellement dépensé; or, c'est précisément là ce dont il s'agit. En donnant à l'État d'une nation la fonction d'établir la morale et la religion, on supprime la liberté. Sous une pareille impulsion, les pays protestants ne tarderont pas à rejeter les citoyens catholiques, et réciproquement. En faisant de l'impôt une arme de moralisation dans la main de l'État, on établit le plus tyrannique des despotismes, le despotisme du fisc sur toutes les branches du travail, sur tous les actes de la vie privée. L'impôt ne doit pas être contraire à la morale, mais il n'a pas à la protéger systématiquement.

En assemblée générale, les discussions ont principalement porté sur l'impôt multiple ou unique, sur l'impôt assis sur le capital ou sur le revenu, sur l'impôt proportionnel ou progressif, sur les diverses réformes désirables dans les impôts existants.

IV

Le congrès a émis les vœux suivants sur l'impôt en général :

I. — « On peut ramener à un petit nombre d'impôts et dans l'avenir à un impôt unique, les divers impôts que nos États modernes ont empruntés à la fiscalité des anciens. (Proposition de M. Joseph Garnier.)

II. — « Cette transformation deviendra de plus en plus possible et praticable avec le progrès des libertés publiques, de l'indépendance des nations et de la civilisation en général. (Proposition de M. Joseph Garnier.)

III. — « L'impôt, pour être juste, doit embrasser tous les éléments de la richesse et porter à la fois sur le capital et le revenu... et sur les acquisitions à titre gratuit. (Proposition de MM. Ém. de Girardin, Pascal Duprat, Joseph Garnier et Clamageran.)

IV. — « Pour réaliser utilement ce système, il importe, avant de l'établir, d'éclairer l'opinion publique par la diffusion des

principes de l'économie sociale. (Proposition de M. Clamageran, avocat à la cour impériale de Paris.)

V. — « L'impôt doit être proportionnel. »

L'impôt simple tendant à l'unité et assis sur le capital ou sur le revenu a été combattu par M. Léon Walras, publiciste à Paris, et par M. Édouard Secrétan, professeur de droit à l'académie de Lausanne. M. de Girardin a fait valoir les avantages de l'impôt sur le capital, et MM. Pascal Duprat, Clamageran et Garnier ont particulièrement défendu l'impôt sur le revenu.

M. Léon Walras a ainsi résumé son argumentation :

« Le problème de l'impôt unique est un problème insoluble.

« Si l'on veut ramener les divers impôts à un impôt unique, en s'astreignant à suivre toutes les indications de l'économie politique et la justice, on est conduit logiquement à l'établissement d'un impôt unique sur les fermages ;

« Une telle opération serait très-praticable matériellement et plus favorable que nuisible à l'agriculture ;

« Elle équivaudrait à une confiscation pure et simple des terres par l'État, et, par conséquent, elle serait une spoliation flagrante et inique, au mépris des intérêts et des droits des propriétaires fonciers. »

Voir au chapitre IX, ce qui est dit sur l'impôt de la Rente foncière.

M. le comte Skarbek, dans une note qu'il nous a remise, conclut ainsi :

« On ne peut songer aujourd'hui à l'établissement d'un impôt unique tant que la Bureaucratie s'opposera à la formation d'un pouvoir social basé sur la confiance et sur le dévouement au bien public, — et tant que la Centralisation empêchera le développement du régime communal. »

M. Maria Pastor, ancien ministre des finances en Espagne, qui a consigné le fruit de ses études et de son expérience dans son volume intitulé *Ciencia de la contribucion*, a proposé uu système particulier d'impôt.

L'honorable financier espagnol conclut à l'unité de l'impôt; — l'impôt qu'il propose ne porte ni sur le Capital ni sur le Revenu, mais sur les professions. C'est un système de patentes, avons-nous dit sans avoir l'assentiment de l'auteur. C'est, a dit le *Nouvel Economiste*, une sorte de Capitation générale par catégories, avec minimums, maximums et moyennes. Cette capitation ne serait pas proportionnelle à la fortune, aux ressources, aux facultés des contribuables, mais avec les services rendus par l'État à chaque individu et avec la somme dépensée pour ces services. L'auteur arrive à la distribution en faisant trois types de taxes, maximum, moyenne et minimum, et trois sous-types, selon les classes professionnelles de la population.

V

Sur les divers impôts existants, le congrès, sur la proposition de la section, motivée dans un rapport substantiel de M. Junot, ingénieur civil français, ancien publiciste à Paris, a émis les vœux suivants :

« Les impôts d'Octroi doivent être repoussés d'une manière absolue.

« Les impôts de Consommation doivent être repoussés en principe pour tous les objets de première nécessité. (Le tabac n'est pas un objet de première nécessité.)

« Le congrès repousse d'une manière absolue toute idée de prohibition douanière.

« Les Monopoles qui ont pour objet la fabrication ou la vente des divers articles de consommation doivent être abrogés.

« *Dito* pour les Décimes de guerre, qui ne sont que de nouveaux impôts déguisés.

« *Dito* pour les droits de mutation.

« L'impôt sur l'actif net des successions doit être maintenu avec un taux gradué, plus faible sur les successions directes. — Cet impôt devrait faire l'objet des traités internationaux. »

Voir ce qui a été dit sur ces divers impôts, pour les premiers au chapitre XI, pour les deux derniers au chapitre X.

Relativement à la question de proportionnalité de l'impôt, l'auteur de ce volume a proposé la formule de vote suivante :

« L'impôt sur le revenu doit être perçu dans une proportion progressive, sans pouvoir dépasser une petite fraction du revenu. »

Un pareil impôt se distingue par la limitation de la progression et la modération de l'impôt progressif proprement dit des écoles socialistes.

Cette proposition, combattue par MM. de Girardin, Figuerola, Secrétan, Hurt-Binet, député au grand conseil du canton de Vaud, et Pesquera, professeur d'économie politique à l'université de Walladolid, et appuyée par MM. Clamageran et Pascal Duprat, n'a pas eu la majorité. Faute de temps, la discussion réservée pour la fin de la séance n'a pu être que très-sommaire.

Voir ce qui est dit p. 42, 81, 360.

VI

CONCOURS SUR LES QUESTIONS RELATIVES A L'IMPOT,

institué par le Conseil d'État du canton de Vaud.

Ce concours, qui a donné naissance au congrès sur l'impôt, a été institué par le conseil d'État du canton de Vaud, sur l'initiative d'un de ses membres et par suite des préoccupations de l'opinion publique demandant une réforme du système actuel de taxation consistant principalement dans un impôt foncier, divers impôts de consommation et de droit de mutation laissant à désirer sous le rapport de la répartition.

Quarante-cinq mémoires ont été adressés pour ce concours qui a été jugé par une commission dont M. A. E. Cherbuliez, professeur d'économie politique à l'école polytechnique fédérale de Zurich, a été le rapporteur[1].

[1] V. le *Journal des Économistes*, juillet 1861.

De ces quarante-cinq mémoires, cinq ont été jugés dignes non du prix, mais de gratifications graduées dans l'ordre suivant : le mémoire de M. Proudhon a obtenu 1,000 fr.; — celui de M. Lassaut, avocat à Paris, 800 fr.; — celui de mademoiselle Clémence-Auguste Royer, 400 fr.; — celui de M. Léon Walras, publiciste, 300 fr.; — celui de M. Romiol, de la Dordogne, 200 fr. Au dire du rapporteur, le premier est une remarquable dissertation critique, par une plume habile et exercée. Les deux autres sont des traités complets, mais celui de mademoiselle Royer eût été mieux placé sans sa conclusion; — celui de M. Walras est une dissertation originale; — celui de M. Romiol contient des aperçus historiques intéressants. — Mademoiselle Royer conclut à l'impôt sur le revenu, que combat M. Cherbuliez. — M. Proudhon conclut à un ensemble de taxes localisées avec un impôt sur la rente foncière, au maintien des taxes de consommation et des droits d'enregistrement pour atteindre les capitaux mobiliers, au monopole lucratif entre les mains de l'État de l'exploitation des voies de communication et des entreprises de crédit, d'assurance, de docks, de mines, etc. — M. Walras qui n'a fait qu'une étude critique conclut assez vaguement à l'impôt sur la rente foncière [1]. — Les deux autres sont (paraît-il) éclectiques.

Ces divers travaux seront probablement publiés et contribueront, sans doute, à l'avancement de la science financière. (Voir pag. 341.)

Voir ce qui est dit sur le concours de l'*Impôt avant et depuis* 1789, à l'Académie des sciences morales et politiques p. 343.

[1] Voir ses conclusions au congrès, p. 354. Voir son écrit publié depuis : *Théorie et critique de l'impôt*, broch. in-8°; Guillaumin, 1861. Voir une note finale sur le travail de M. Proudhon.

VII

L'IMPOT SUR LE CAPITAL, — SUR LE REVENU, SUR LES DÉPENSES.

(Chap. VI, p. 57 et chap. IX, p. 126.)

Aux partisans de l'impôt sur le revenu, indiqués p. 127, 131, il faut ajouter M. J. Stuart-Mill, qui le trouve le plus juste des impôts[1] en théorie; mais qui redoute dans la pratique la fausseté des déclarations et l'injustice pouvait en résulter dans la répartition. M. Mill est porté à penser que « les impôts directs sur le revenu devront être réservés comme une ressource extraordinaire destinée aux grands besoins nationaux, en présence desquels la nécessité de trouver des ressources nouvelles domine toutes les objections. » Une opinion analogue a été également émise par M. Gladstone, chancelier de l'échiquier.

En d'autres termes, l'impôt sur le revenu serait propre à remplacer l'emprunt avec avantage (V. p. 223). Mais, pour le faire fonctionner à de certains intervalles, ne vaudrait-il pas mieux qu'il fût en permanence, pour qu'on pût arriver à une perception de plus en plus équitable, et procéder ensuite aux époques de besoins, par augmentations temporaires? (*V.* ce qui est dit page 129.)

La difficulté que présente l'appréciation des revenus a suscité l'idée de mettre un impôt général sur les *dépenses*[2]; mais en ce cas il faut aussi se servir de la déclaration des contribuables.

Les impôts de consommation sont des impôts sur les dépenses, mais indirects. Cependant ceux sur certains articles portent directement sur ceux qui les payent, tels sont les impôts sur les domestiques, les voitures, les chevaux; les chiens. Tel est encore l'impôt sur le mobilier et le loyer, et l'impôt sur

[1] V. liv. V, ch. III, § 5.

[2] *Impôt de tant pour cent sur les dépenses particulières*, par M. John Revans, cité par M. Mill, *loc. cit.*

les maisons, quand les maisons sont habitées par leurs propriétaires.

M. Léon Walras[1] a très-bien exprimé en quoi l'impôt sur le Capital et l'impôt sur le Revenu se ressemblent et diffèrent.

« Combien payez-vous de loyer?—1,000 francs.—1,000 francs? Cela suppose que avez environ 5,000 francs de revenu annuel; en conséquence, vous payerez uniquement et directement 1 10e de votre revenu, soit 500 francs d'impôt annuel. Tel est l'Impôt sur le Revenu.

« Qu'avez-vous en terres, maisons, actions de chemins de fer, meubles, vêtements, objets d'art, etc.? — A peu près 100,000 francs. — A peu près 100,000 francs?

« Vous payerez donc uniquement et directement 1/100e de votre capital ou actif net, soit 1,000 francs d'impôt annuel. — Tel est l'Impôt sur le Capital.

« L'impôt sur le revenu et l'impôt sur le capital diffèrent en deux points. En premier lieu, le montant de la taxe annuelle pour chaque citoyen est calculé, dans le premier cas, sur le montant du revenu; dans le second cas, sur le montant du capital. En second lieu, l'impôt sur le revenu considère le revenu des facultés humaines comme un revenu, tandis que l'impôt sur le capital ne considère pas comme un capital le capital personnel; dans le premier cas, la taxe s'efforce d'atteindre et de saisir à la fois les salaires, les intérêts et les fermages; dans le second cas, la taxe cherche à épargner les facultés personnelles des hommes, le travail et les salaires. »

Voir à la fin de la note suivante ce qui est dit sur l'Impôt sur le revenu dans ses rapports avec l'Impôt progressif.

[1] *Théorie et critique de l'impôt*, in-8° 1861, XII.

VIII

SUR L'IMPOT PROGRESSIF.

(Chap. VII. p. 81)

I. Application de l'impôt progressif.

L'impôt sur le revenu, déjà perçu à Athènes, l'était suivant une certaine progression [1].

« Dans les temps modernes, la république de Florence a pratiqué l'impôt progressif avec passion [2]. »

Il est actuellement appliqué dans quelques États d'Allemagne, qui en usent d'une manière modérée. En Bavière, la loi de l'impôt du revenu du 4 juin 1848 classe les revenus supérieurs à 250 florins en 25 catégories, payant progressivement de 0,2 p. 100 à 2 p. 100.

En Angleterre, l'*income tax* est modérément progressif, puisque les revenus de 100 livres (2,500 fr.) en sont affranchis; que ceux de 101 à 150 livres sont plus ménagés que ceux de 151 et au-dessus.

En Piémont, la loi du 28 avril 1853 a établi une échelle progressive des droits entre 4 et 12 pour 100 sur les locations.

En France, la ville de Paris et quelques autres perçoivent le même impôt, en vertu d'une échelle de tarifs progressifs. Voici l'échelle récemment adoptée par la commission municipale et approuvée par le pouvoir impérial :

« A Paris [3] les loyers d'habitation inférieurs à 250 francs continueront d'être affranchis de toute cotisation, à l'exception de ceux des patentés, lesquels seront passibles, sur la partie affectée à

[1] Montesquieu, *Esprit des lois*, liv. XIII, ch. VII.

[2] M. E. de Parieu, *Études sur le système d'impôt*. — *Journ. des Économistes*, nov. 1857.

[3] En Angleterre, les maisons ne produisant pas plus de dix livres sterling sont exemptes d'impôt.

leur habitation, d'une contribution établie à raison de 3 p. 0/0
« Ceux de 250 fr. à 499 fr . . . . . 3 p. 0/0
« Ceux de 500 fr. à 999 fr . . . . . 5 p. 0/0
« Ceux de 1,000 fr. à 1,499 fr . . . . . 7 p. 0/0
« Ceux de 1,500 fr. et au-dessus. . . . . 9 p. 0/0
(Décret du 31 août 1861.)

A Nantes, la même contribution est progressive.

La Convention avait décrété, le 18 mars 1793, l'établissement d'un impôt gradué et progressif sur le luxe et les richesses, tant foncières que mobilières, qui paraît, dit M. de Parieu, être resté une lettre presque morte [1].

En 1848, on avait proposé, à la Constituante, un impôt progressif sur les successions et donations, qui fut repoussé par la commission de l'assemblée, dont M. de Parieu était le rapporteur.

La supériorité de l'impôt progressif sur l'impôt proportionnel au point de vue de la justice avait été affirmée peu de temps auparavant dans le préambule d'un décret de gouvernement provisoire en date du 30 avril 1848 et relatif à l'établissement d'un impôt sur les créances hypothécaires.

« Avant la révolution, l'impôt était proportionnel, donc il était injuste. Pour être réellement équitable, l'impôt doit être progressif. — Nous avons reconnu et proclamé ce principe, il sera mis en action dans le premier budget de la république. »

Cet exposé de motifs était signé de M. Garnier-Pagès, membre du gouvernement provisoire, ministre des finances, et de M. Duclerc, sous-secrétaire d'État.

En France et en Angleterre, les droits de succession sont perçus d'après une échelle progressive, comme suit :

En France, depuis 1850 :

En ligne directe. . . . . 1 p. 0/0
Entre époux. . . . . 3 p. 0/0

[1] *Etude sur le système des impôts; Journ. des Econ.*, nov. 1857.

Frères, sœurs, oncles, neveux.	6,50 p. 0/0
Parents au delà du quatrième degré.	8 p. 0/0
Non parents.	9 p. 0/0

En Angleterre, depuis 1853 (*financial statement*) :

Ligne directe.	1 p. 0/0
Si le successeur est frère ou descendant du frère.	3 p. 0/0
Si le successeur est descendant de l'aïeul.	6 p. 0/0
Autres et étrangers.	10 p. 0/0

Le système d'impôt progressif est appliqué au tarif des pompes funèbres à Paris, au prix des places des théâtres; pour des fournitures insignifiantes dans le premier cas, pour des avantages modiques dans le second, les prix s'accroissent en progression avec des différences considérables. — Ce système est également appliqué pour l'impôt du tabac en France, seulement en raison inverse des qualités; voici ce que nous écrivait un de nos savants collègues à la Société d'économie politique, M. Dupuit, inspecteur divisionnaire des ponts et chaussées, après une discussion sur l'impôt du tabac.

« Paris, 7 juillet 1859.

« Mon cher collègue,

« Dans la séance du 6 juillet, où a eu lieu la discussion sur la justice de l'impôt du tabac, quelques-uns de mes contradicteurs ont cherché à justifier cet impôt en disant que les tabacs de luxe étant plus imposés que les tabacs ordinaires, les riches payaient plus que les pauvres.

« C'est là une erreur de fait contre laquelle je vous demande la permission de réclamer. D'après les renseignements que je me suis permis et que j'ai tout lieu de croire exacts, voici quels sont les prix de revient et les prix de vente des diverses qualités de tabac et par conséquent l'impôt qui en résulte pour chacune d'elles.

	PRIX DE REVIENT DU KILOGRAMME.		PRIX DE VENTE.		IMPOT POUR CENT FRANCS.
	—		—		—
Tabac à priser ordinaire.	5 f.	40	8 f.	»	471 f.
Tabac à fumer ordinaire, dit caporal.	1	60	8	»	400
Cigares à 05 c.	3	25	12	50	385
— à 10 c.	10	30	25	»	143
— à 15 c.	22	»	37	50	70
— à 20 c.	32	50	50	»	54
— à 25 c.	37	50	62	50	67

« Ainsi l'impôt est en raison inverse de la qualité du tabac, le tabac ordinaire paye de six à sept fois plus d'impôt que le tabac de luxe. Cette diminution de l'impôt se continue pour les cigares de 0,30 et 0,40, dont il ne se consomme d'ailleurs que de très-faibles quantités.

« Si injuste que puisse paraître cette proportion, elle n'en est pas moins, suivant moi, conforme aux principes économiques, si elle a pour résultat de faire rendre à l'impôt du tabac tout ce qu'il peut donner. »

Nous avons dit que les impôts indirects prenaient ce caractère d'impôts *progressifs à rebours* (p. 86, 146).

M. Bazaine, ingénieur en chef des ponts et chaussées, signalait, il y a quelques années, dans une note adressée à la commission du budget, ce fait que l'impôt sur les voitures pesait plus lourdement sur la classe de voyageurs la plus pauvre [1].

II. Opinions favorables à l'impôt progressif.

(Montesquieu, Rousseau, B. de Saint-Pierre, Condorcet, Adam Smith, J. S. Say, Rossi, J. S. Mill, L. Faucher.)

Montesquieu a approuvé le principe de l'impôt progressif à Athènes : « La taxe était juste, dit-il [2], quoiqu'elle ne fût point proportionnelle. Si elle ne suivait point la proportion des biens, elle suivait la proportion des besoins. On jugea que

[1] *Esprit des lois*, liv. XIII, ch. VII.
[2] *De l'Impôt sur le prix des places*, in-4°, 1850.

chacun avait son nécessaire physique égal, que ce nécessaire physique ne devait point être taxé; que l'utile venait ensuite et qu'il doit être taxé, mais moins que le superflu; que la gradation de la taxe sur le superflu empêchait le superflu. »

J. J. Rousseau a dit, dans son article *Économie politique* de l'Encyclopédie que, « pour établir une taxe vraiment proportionnelle, l'imposition ne doit pas être faite seulement en raison des biens des contribuables, mais en raison composée de la différence de leur condition ou du superflu de leurs biens. »

Bernardin de Saint-Pierre était aussi partisan de l'impôt progressif, dans une certaine mesure. — Condorcet traitait spécialement des impôts, en 1790, dans un court article. Il exemptait de l'impôt les revenus approchant du nécessaire, et imposait les autres proportionnellement; mais, au-dessus d'un certain terme, l'excédant payait une autre contribution. Toutefois l'on devait s'arrêter à une limite pour ne pas empêcher le riche d'augmenter sa fortune, pour ne pas le porter à cacher son avoir ou à le faire sortir. Condorcet pensait que les riches profitent plus que les autres des avantages sociaux. (*Journal d'instruction sociale*, juin 1793, tome XII de ses *Œuvres*, in-8, 1847.)

Nous accordons que J. J. Rousseau, Bernardin de Saint-Pierre ne sont pas des autorités économiques. Mais le sentiment de Montesquieu, de Condorcet, mérite qu'on s'y arrête davantage.

A propos de Montesquieu, M. E. de Parieu dit : « Les grands esprits ne s'égarent guère à demi, et, sous ce rapport, les erreurs s'accusent souvent elles-mêmes; il me semble que Montesquieu a condamné l'impôt progressif par les derniers mots que nous citons dans les lignes écrites par lui pour le défendre[1]. » Ces derniers mots sont ceux-ci : « Que la grandeur de la taxe sur le superflu empêchait le superflu. » Assurément c'est là une mauvaise raison en faveur de cet impôt; mais une mauvaise raison en faveur d'une opinion, ne détruit pas la valeur de l'opinion en elle-même.

[1] *Études sur le système des Impôts*, *J. des Écon.*, nov. 1857.

Deux grands noms, parmi les économistes, peuvent être cités en faveur de l'impôt progressif: ceux d'Adam Smith et de J. B. Say.

Adam Smith n'a point traité la question; mais il dit, en passant :

« Il n'est pas très-déraisonnable que les riches contribuent aux dépenses de l'État, non-seulement en proportion de leur revenu, mais encore au delà de cette proportion [1]. »

J. B. Say soutient positivement la thèse de l'impôt progressif, et répond à divers arguments. Il pose ainsi la question [2] dans son *Cours* : « Une contribution simple et proportionnelle n'est-elle pas plus lourde pour le pauvre que pour le riche? L'homme qui ne produit que la quantité de pain nécessaire pour nourrir sa famille doit-il contribuer exactement dans la même proportion que celui qui, grâce à ses talents distingués, à ses immenses biens fonds, à ses capitaux considérables, non-seulement jouit et procure aux siens toutes les jouissances du luxe le plus somptueux, mais de plus accroît chaque année son trésor? Ne trouvez-vous pas dans cette prétention quelque chose qui choque l'équité? »

Il est encore plus explicite dans son *Traité* [3], ouvrage antérieur, mais dont la dernière édition qu'il ait revue, la Ve de 1826, est de la même époque que son *Cours;* il dit, en développant la troisième règle (*V.* p. 347) et en recherchant le principe de justice.

« ..... Les revenus d'un homme ou d'une famille peuvent être modiques au point de ne pas suffire à leur existence, et depuis ce point jusqu'à celui où ils peuvent satisfaire à toutes les sensualités de la vie, à toutes les jouissances du luxe

[1] *Richesse des nations*, liv. V, ch. II, sect. 2, p. 525 de la *Collection des principaux économistes.*

[2] Say, *Cours*, VIIIe partie, ch. IV.

[3] *Traité d'Economie politique*, 6e édit., 1841, p. 513, dans la *Collection des principaux économistes.*

et de la vanité, il y a dans les revenus une progression imperceptible, et telle qu'à chaque degré, une famille peut se procurer une satisfaction toujours un peu moins nécessaire, jusqu'aux plus futiles qu'on puisse imaginer; tellement que si l'on voulait asseoir l'impôt de chaque famille, de manière qu'il fût d'autant plus léger qu'il portât sur un revenu plus nécessaire, il faudrait qu'il diminuât, non pas simplement proportionnellement, mais progressivement.

« En effet, et en supposant l'impôt, purement proportionnel au revenu, d'un dixième par exemple, il enlèverait à une famille qui possède 300,000 francs de revenu, 30,000 francs. Cette famille en conserverait 270,000 à dépenser par an, et l'on peut croire qu'avec un pareil revenu, non-seulement elle ne manquerait de rien, mais qu'elle se conserverait encore beaucoup de ces jouissances qui ne sont pas indispensables pour le bonheur; tandis qu'une famille qui ne posséderait qu'un revenu de 300 francs et à qui l'impôt n'en laisserait que 270, ne conserverait pas, dans nos mœurs, et au cours actuel des choses, ce qui est rigoureusement nécessaire pour exister. On voit donc qu'un impôt qui serait simplement proportionnel serait loin cependant d'être équitable, et c'est probablement ce qui a fait dire à Smith : « Il n'est point déraisonnable que le riche con-« tribue aux dépenses publiques, non-seulement à proportion de « son revenu, mais pour quelque chose de plus! » J'irai plus loin, et je ne craindrai pas de prononcer que l'impôt progressif est le seul équitable.

On dit à cet égard que l'impôt progressif a le fâcheux effet d'établir une prime de découragement sur les efforts et les épargnes qui favorisent la multiplication des capitaux; mais qui ne voit que l'impôt, quel qu'il soit, ne prend jamais qu'une part, et ordinairement une part très-modérée de l'accroissement qu'un particulier donne à sa fortune, et qu'il reste à chacun, pour produire, une prime d'encouragement supérieure à la prime de découragement? Celui qui augmente son revenu de mille francs, et qui paye en conséquence deux cents

francs d'augmentation dans ses contributions, multiplie néanmoins ses jouissances bien plus encore que ses sacrifices.

Rossi[1] formulait ainsi son opinion : « Quoi qu'il en soit, toujours est-il que l'impôt progressif, étant une taxe limitée, peut se concevoir ; mais que l'impôt progressif illimité n'est pas possible, parce qu'il conduirait promptement à la destruction du capital. » — Ajoutons que ce n'est pas l'exagération qui peut condamner le principe.

M. Léon Faucher, qui a été ministre sous la Présidence, proposait, en 1848, la généralisation de l'impôt mobilier sur une échelle progressive[2], impôt que M. Mac-Culloch, économiste de l'opinion la plus conservatrice, ne repousse que faiblement[3].

M. J. Stuart Mill[4] ne se déclare pas partisan de l'impôt progressif en général ; mais il l'admet pour les successions. Il dit : « Bien que dans mon opinion le principe progressif qui consiste à lever un tant pour cent plus élevé sur les sommes plus fortes, puisse soulever des objections comme principe général de répartition de l'impôt, il serait juste et utile de l'appliquer dans la fixation des droits sur les legs et sur les successions. »

M. Mill ne formule pas positivement ces objections, il montre l'injustice qu'il y aurait à l'appliquer exclusivement pour les propriétés réalisées (*Realized property*) : les terres, les créances sur l'État, les créances hypothécaires et les actions des grandes compagnies ; — et il discute les arguments invoqués à l'appui du principe de l'impôt progressif.

Il repousse, avec raison, l'argument tiré du moyen qu'offrirait cet impôt pour diminuer l'inégalité des fortunes : c'est seulement l'impôt illimité et absurde qui offrirait ce moyen, dont on ne peut fait un argument contre l'impôt rationnel.

Relativement à la manière dont pèse l'impôt proportionnel.

[1] *Cours*, IVe vol. p. 231.

[2] *Mélanges d'Économie politique et de finances*, t. I, p. 120, et t. II. p 86.

[3] *On taxation*, p. 65, 2e édit., cité par M. de Parieu, loc. cit.

[4] *Principes d'Économie politique*, liv. V, ch. 2, § 3.

M. Mill se montre hésitant, et se trouve conduit à l'idée de Bentham.

« En partant, dit-il, du principe que l'on doit demander à chaque individu un sacrifice égal, nous avons à rechercher si ce principe serait appliqué dans le cas où chacun donnerait la même proportion pour cent de ses revenus. Un grand nombre de personnes soutiennent que non, disant que celui qui donne le dixième d'un petit revenu se prive plus que celui qui donne le dixième d'un gros revenu: c'est sur cette assertion qu'est fondée l'idée très-répandue de l'impôt progressif; c'est-à-dire d'un impôt du revenu dont le taux pour cent s'élève à mesure qu'il s'applique à des revenus plus considérables.

« A bien examiner la question, il me semble que la proportion de vérité que contient cette doctrine tient principalement à la différence d'une taxe dont le montant peut être économisé sur des consommations de luxe, et d'une taxe qui diminue ,si peu que ce soit, les consommations nécessaires à la vie. Si l'on prend mille livres par an à celui qui en a dix mille de revenus, on ne le prive de rien qui soit réellement nécessaire pour soutenir son existence ou même pour la rendre agréable, et si l'on demande cinq livres à celui dont le revenu est de cinquante, on lui impose un sacrifice, non-seulement plus grand, mais qui ne peut, en aucune façon, être comparé au premier.

« La manière de composer ces inégalités qui semble la plus équitable est celle que propose Bentham, et qui consiste à dispenser de l'impôt un mininum de revenu suffisant pour procurer à celui qui le possède les choses nécessaires à la vie. Supposez que cinquante livres suffisent à pourvoir aux besoins des personnes qui vivent ordinairement sur un revenu, de façon à ce qu'elles aient ce qui leur est nécessaire pour vivre et se bien porter, se défendre contre les souffrances physiques ordinaires, sans pouvoir se procurer une petite douceur. Alors on prendrait cette somme comme minimum et les revenus qui la dépasseraient seraient soumis à l'impôt, non pour la totalité, mais pour la somme qui dépasserait le minimum. Si la taxe

était de 10 p. 100, un revenu de 60 livres serait considéré comme un revenu net de 10 livres et imposé à une livre par an; et un revenu de 1,000 livres serait imposé sur 950. En ce cas, chacun payerait un impôt proportionnel, non à son revenu, mais à son superflu. »

Mademoiselle Royer [1] conclut à la répartition de l'impôt proportionnellement aux facultés des citoyens; « mais, dit-elle, dans le cas particulier où le présent doit réparer un héritage d'iniquité légué par le passé, la proportion peut être plus ou moins progressive, suivant qu'on veut compenser, plus ou moins rapidement, l'écart produit dans les conditions sociales par le fait de ces iniquités légales accumulées. »

Toutes les sociétés en sont là; mais la péréquation entre le passé et le présent, entre le présent et le futur, nous paraît impossible, et nous ne pensons pas que ce soit là une bonne raison à donner en faveur de l'impôt progressif [2].

Quoique adversaire de l'impôt progressif, M. Proudhon (*V.* plus loin, p. 370), dans son récent ouvrage sur l'impôt [3], propose le système progressif sur les héritages collatéraux, les bâtiments et le timbre des journaux. Il exempte les petites successions et celles de la veuve et des enfants, et pour les autres il voudrait un impôt progressif en raison composée de la fortune de l'héritier et de l'éloignement de la parenté. — Il voit dans l'impôt progressif sur les maisons (en raison de la superficie bâtie, des routes, des logements et étages, du quartier), un excellent moyen de réagir contre la concentration. Il voudrait que la patente fût proportionnelle au capital et au nombre d'ouvriers, et progressive selon l'importance de la localité, s'il s'agit d'un entrepreneur simple particulier, et qu'elle fût au contraire très-peu élevée

[1] *Conclusions de la science fiscale, dans le Journ. des Économistes*, août 1861, extrait de son ouvrage cité, p. 341.

[2] On peut lire, en faveur de l'impôt progressif, un écrit intitulé : *De l'Impôt territorial gradué, conservateur de la propriété*, par M. de Rivericulx. Paris, Delaunay, 1816; 8° de 80 pages.

[3] *Théorie de l'Impôt*, in-18, Hetzel, octobre 1861.

pour les sociétés ouvrières. — Pour les journaux, il pense qu'il conviendrait de le rendre progressif, en raison des annonces et du nombre des abonnés (p. 325 et suiv.).

III. Opinions contraires à l'impôt progressif.

L'impôt progressif a été combattu par divers publicistes, qui se sont plutôt attachés à faire ressortir l'absurdité et les inconvénients de la progression trop développée, qu'à examiner la justice comparative de la proportion et d'une progression limitée, ce qui est le problème réel et sérieux. On cite :

Une brochure de Jollivet, député, en 1793, in-8, sur l'*Impôt progressif et le morcellement du patrimoine*.

Un article de Rœderer dans son *Journal d'Économie politique*, tome I, p. 217, 1796;

Un passage du tome II du *Traité de la fortune publique*, par M. Boulatignier (1838-41);

Un article de M. Francis de Corcelles, dans la *Revue des Deux Mondes*, 1er avril 1833;

Un article dans l'*Edinburgh Review*, avril 1833, page 143.

Voyez aussi M. Passy, article *Impôt* dans le *Dictionnaire de l'Économie politique*, — M. du Puynode, *De la Monnaie, du Crédit et de l'Impôt*, tome II, p. 93, — et M. de Parieu, *Études sur le système d'impôts, Journal des Économistes*, novembre 1857.

Se mettant à un autre point de vue et partant de la théorie de l'équilibre à maintenir entre les fortunes, de la tendance au nivellement qui doit être une des préoccupations du fisc, M. Proudhon se prononce vivement contre l'impôt progressif dans son dernier ouvrage sur l'impôt[1], fidèle en cela à son opinion émise en 1845 dans ses *Contradictions économiques*, qu'il rappelle, et contraire à son opinion de 1848, dans ce discours du 21 juillet 1848, qui mit tant en émoi l'Assemblée constituante. Il a sans doute en vue l'impôt à progression limitée, et il ne le trouve

[1] *Théorie de l'Impôt*, in-18, Hetzel, octobre 1861.

pas assez efficace dans le sens du nivellement, pas assez correctif des inégalités sociales, mais seulement capable d'alimenter le bavardage des philanthropes, de faire « hurler la démagogie..., » manquant de sincérité et de valeur scientifique (p. 214).

Il le traite de joujou fiscal et d'hypocrisie (p. 216), et il ajoute : « Quand donc cessera-t-on d'entretenir le public de ce bilboquet de la progression, qui n'a été imaginée que pour donner un vernis de philanthropie à l'impôt et ménager la pudeur des riches (p. 240). » Ailleurs, il s'indigne à ce sujet contre la *secte* des économistes, comme si les économistes formaient une secte, et, s'ils étaient tous partisans de cette manière d'établir l'impôt, etc.

Quoi qu'il en soit, M. Proudhon formulant son système financier, établit l'impôt progressif sur les successions collatérales, sur les bâtiments, les professions, le timbre des journaux ! (*V.* ci-dessus, p. 369.)

IV. L'impôt progressif et l'impôt du revenu. (P. 127, 380.)

Nous avons établi (p. 87) que le mode de taxation progressive convient de préférence aux impôts généraux sur la propriété et le revenu, et qu'il serait d'une application plus facile et, aurions-nous pu dire plus rationnelle avec l'impôt, assis sur le revenu qu'avec l'impôt assis sur le capital.

Nous venons de montrer qu'il y a, en fait, des taxes sur le revenu plus ou moins progressives.

Les adversaires de l'impôt sur le revenu, voulant faire participer ce système de contributions à la réprobation qu'a suscitée la proposition de l'impôt progressif absurde, c'est-à-dire de l'impôt progressif à progression illicitée, ont avancé que l'impôt sur le revenu aboutissait naturellement et fatalement à l'impôt progressif.

« L'impôt sur le revenu, a dit M. Léon Faucher, doit être et il est en effet progressif, à peu près dans tous les pays où il est établi... On pose le premier jalon de l'impôt progressif dès que la loi affranchit de la taxe sur le revenu certaines classes de con-

tribuables. Si l'on exempte, en effet, ceux qui ont peu, il faudra surtaxer ceux qui ont beaucoup; car ces deux idées sont corrélatives... L'impôt progressif est au bout de l'impôt sur le revenu: il en représente la fatalité; aveugle qui ne le voit pas, et insensé qui le dissimule [1]. »

Il y avait de la politique dans l'écrit de M. Léon Faucher, par conséquent, de l'exagération. Il est vrai, nous le répétons, que l'on a assis l'impôt sur le revenu d'une manière progressive, mais rien ne s'oppose à ce que l'impôt sur le revenu soit perçu d'après des tarifs proportionnels, et il est à remarquer que si l'exonération des petits revenus est le premier jalon de l'impôt progressif, on peut en dire autant de toute exemption dans toute catégorie d'impôts directs ou indirects, sur les capitaux ou sur les revenus, de l'impôt sur les loyers, par exemple, auquel M. Faucher lui-même proposait d'appliquer, en 1848, l'échelle progressive (p. 367). — L'idée de l'impôt sur le revenu et celle de l'impôt progressif ne s'excluent point; mais elles ne sont pas forcément connexes.

M. Proudhon, adversaire de l'impôt progressif et de l'impôt sur le revenu, est de cet avis: « Notez d'ailleurs, dit-il, que le principe de la progressivité n'est pas essentiellement lié à l'établissement de l'impôt sur le revenu. » (*Théorie de l'impôt*, p. 240.)

IX

LES FRAIS DE PERCEPTION ANCIENNEMENT ET DE NOS JOURS, EN FRANCE ET EN ANGLETERRE.

(Chap. XII, p. 168.)

On trouve dans J.-B. Say [2] les indications suivantes: « Je lis dans un mémoire de M. Hennet, premier commis des finances,

[1] *L'Impôt sur le revenu*, octobre 1849; *Revue des Deux-Mondes* et broc. 8°; reproduit dans les *Mélanges économiques*, publiés par les soins de M. Wolowki, 1856, 2 vol. in-18, II, p. 56.

[2] *Cours*, VIII° partie, chap. VI. Say écrivait en 1820.

qu'en 1813, la France, composée alors de 130 départements, pour toucher 170 millions de l'enregistrement et des domaines, faisait payer 240 millions par les contribuables, c'est-à-dire 70 millions de frais de perception ou 41 p. 100.

« Avant Sully, les frais de recouvrement se montaient à 500 p. 100 [1]; et maintenant, en Angleterre, sur l'ensemble des recettes, ils ne s'élèvent guère qu'à 5 p. 100. »

A ce compte, depuis 1813 la perception de la contribution de l'enregistrement et des domaines s'est singulièrement perfectionnée; car, pour 86 départements seulement, elle ne coûte guère plus de 5 p. 100. Le chiffre donné pour l'époque antérieure à Sully semble beaucoup exagéré si l'on consulte un curieux livre de Froumenteau [2], qui porte le total de la recette pendant une période de trente et un ans, finissant au 31 décembre 1350, à 1,453 millions de livres, dont 927 seulement étaient entrées au Trésor royal; différence, 526 millions ou 57 p. 100.

Pendant la dernière moitié du dix-huitième siècle, on dépensait, au dire de Le Trosne, 60 millions pour en faire entrer 30 [3].

Mais Necker, dans son *Administration des finances* [4], ne portait la totalité des frais de recouvrement sur une recette de 557 millions 1/2, montant à 585 millions avec les corvées et les frais de contrainte et de saisie, et formant l'universalité des impositions de la France, qu'à 58 millions ou 11,6 p. 100. Un calcul de M. Eugène Daire, sur les résultats du budget de 1842 [5], fait ressortir la somme des frais de perception à 132 millions sur une recette brute de 1,132 millions, et nette de 1 milliard, soit

[1] Au temps de Henri III, sur 32 millions perçus au nom de l'État, 7 à 8 millions, à peine, entraient au trésor, Gandillot, *Science des Finances*, p. 4.

[2] *Le Secret des finances*, 1580, premier livre, p. 142. Voir la notice que nous avons insérée dans le *Dictionnaire de l'Économie politique* sur Froumenteau.

[3] Le Trosne, *De l'Administration provinciale*, liv. III, in-4°, 1779.

[4] 3 vol. in-12, 1785, chap. III, p. 64.

[5] Voir *Annuaire de l'Économie politique*, de 1844, p. 84.

à 13, 2 p. 100 de la somme entrée effectivement au Trésor pour les besoins publics.

Necker indique la proportion [1] de 10 4/5, et M. Daire celle de 11 2/3, parce que l'un et l'autre la calculent sur la recette brute, mais il est plus juste de la calculer sur la recette nette, déduction faite des frais. Dans cette moyenne de 11 2/3 ou 11,66, les contributions directes sont portées à 3,79, l'enregistrement et les domaines à 4,95, le timbre à 2,94, les forêts à 15,62, les douanes et sels à 13,81, les contributions indirectes et poudres à 16,55, les tabacs à 27,36, les postes à 55,32.

Déjà, en 1775, la perception de l'accise ne coûtait pas plus de 5 1/2 p. 100 en Angleterre [2].

D'après les chiffres qui précèdent, l'administration actuelle des finances de la France ne différerait pas en cela de celle d'avant la Révolution, si Necker disait juste; ce qui paraît peu vraisemblable.

Dans le rapport au roi du 15 mars 1830, par M. de Chabrol, ministre des finances, le taux moyen des frais de perception s'élevait, d'après le budget de 1828 :

En Angleterre à	6,42
En France, à.	10,70

Nous lisons dans un travail de M. Ponthieu de Chamillard, que ce taux, pour le budget de 1854, a été :

En Angleterre, de.	4,98
En France, de.	10,09

Nous trouvons dans le travail (*Examen des dépenses qu'entraîne le recouvrement des revenus publics en France et en Angleterre* [3]) les chiffres suivants, résultats de la comparaison à laquelle s'est livré l'auteur :

[1] Il dit par erreur 10 4/5, au lieu de 10 4/50 qu'il voulait dire.
[2] Dans le Adam Smith, l. V. chap. II.
[3] *Journal des Économistes*, mai 1858.

Frais de perception en Angleterre (Grande-Bretagne). (1854.)

Douanes	6,91 °/o
Excise	5,18
Timbre	2,77
Taxes somptuaires / Income-tax	2,83
Moyenne	4,98
Postes	78,77
Terres de la couronne	37,50

Frais de perception en France. (1854.)

Impôts proprement dits.

Contributions directes [1]	7,65 °/o
Enregistrement	4,87
Douanes	21,32
Contributions indirectes	13,95
Moyenne	10,09

Monopoles.

Tabacs et poudres	27,50
Postes	69,08
Forêts	28,20
Moyenne	31,75
Moyenne générale	14,35

Le tableau suivant indique la situation des recettes à la fin des années, et les frais de poursuite, qui sont à quelques égards un des signes de l'état général du pays.

ANNÉES	DOUZIÈMES RECOUVRÉS AU 31 DÉCEMBRE	PROPORTION DES FRAIS DE POURSUITE POUR CENT
1846	11,10	1,98
1847	11,13	1,97
1848	10,16	3,35
1849	10,70	4,29
1850	10,99	3,58
1851	11,06	3,07

[1] Ce chiffre est ordinairement moitié moindre ; il n'était que de 3,79 en 1842. *Voir* ci-dessus.

ANNÉES	DOUZIÈMES RECOUVRÉS AU 31 DÉCEMBRE	PROPORTION DES FRAIS. DE POURSUITE POUR CENT
1852	11,29	2,76
1853	11,39	2,27
1854	11,44	2,13
1855	11,49	1,80
1856	11,53	1,62
1857	11,59	1,60
1858	11,62	1,47
1859	11,66	1,3 5

X

RÉSULTATS FINANCIERS DE LA RÉFORME DOUANIÈRE ET FINANCIÈRE EN ANGLETERRE.

(P. 159, 301.)

Période 1842-1853. — Période 1845-1859. — Income-tax. Réforme postale.

Nous avons donné (p. 88) quelques résultats des réformes des tarifs fiscaux [1] pour montrer la productivité des droits modérés; — nous avons indiqué (p. 301) en quoi a consisté la réforme financière et commerciale en Angleterre; — nous parlons plus loin (note XIX, p. 411) du budget de ce pays.

Voici des chiffres plus détaillés sur les résultats financiers de la réforme en Angleterre, les uns extraits d'un relevé public pour le *Board of trade* [2], et groupant le résultat jusqu'en 1853, avant la nouvelle période de guerres; les autres, puisés à des documents parlementaires plus récents, et s'arrêtant au traité de commerce entre la France et l'Angleterre, qui ouvre une période nouvelle.

I. Réforme douanière et financière. — Période 1842-1853.

Les réductions de droits de douane ont eu un caractère général [3]; elles ont porté sur 26 articles importants, parmi lesquels

[1] Page 88, au dernier alinéa, lisez *cafés* au lieu de *sucres*.
[2] Bureau du commerce, espèce du ministère de commerce.
[3] V. chap. XX, § 3, la manière dont elle s'est effectuée.

le blé, les fruits, le beurre, le fromage ; les principaux articles des manufactures, ceux de fer, d'acier, de cuivre, les toiles, les cotonnades, les lainages, le verre, les poteries, etc. On a supprimé les droits sur rien moins que 500 articles, parmi lesquels les poissons de toutes sortes, le cuivre, le zinc, le bois de Campêche, la térébenthine, les fils de soie et de laine, etc.

De 1842 à 1846 inclusivement, les réformes ont été opérées par Robert Peel; elles ont été continuées sous les ministères des lords John Russell et Aberdeen et de M. Gladstone. Le produit de la douane a été comme suit:

1841 [1]	21,898,000
1842	21,025,000
1843	21,033,000
1844	22,504,000
1845	20,196,000
1846	20,568,000
1847	20,024,000
1848	20,999,000
1849	20,636,000
1850	20,442,000
1851	20,615,000
1852	20,551,000
1853	20,902,000

L'eau-de-vie offre un exemple remarquable de récupération de revenu. Le produit était:

En 1845, avant la réduction des droits, de	1,208,000 l. sterl.
1846, après la réduction des droits, de	1,165,000
1852 de	1,443,000
1853 de	1,402,000

Il en est de même du Sucre, qui a successivement produit (droits sur la mélasse compris):

1843-44, dernière année des anciens droits	5,254,000
1845-46, droits nouveaux	3,584,000
1846-47, nouvelle réduction	4,663,000
1847-48	4,399,000

[1] Il était de 18 millions sterling avant cette époque.

1848-49, droits uniformes décroissants. .	4,423,000
1849-50.	4,071,000
1850-51.	4,174,000
1851-52.	4,071,000
1853.	4,066,000

Les réformes dans l'*Accise* (contributions indirectes) ont donné des résultats analogues; l'accise produisait:

En 1842.	13,678,000 livres.
1851.	14,235,000

Et cependant,

En 1844, le droit sur le verre fut réduit de. .	45,000
1845 — —	624,000
1845, le droit sur les ventes à l'encan fut supprimé et occasionna une perte de.	281,000
1850, le droit sur les briques fut supprimé et produisit une perte de.	456,000
En tout.	1,406,000

En réunissant les Douanes et l'Accise, on trouve :

En 1842. un revenu net de.	35,480,000
1845.	35,744,000
1853.	36,240,000

Malgré une suppression de droits de 1,950,000 livres, en 1842, 1843 et 1844, malgré une autre suppression considérable de 8,700,000 livres (non compris les droits sur les blés) pendant les huit années suivantes; malgré une suppression en tout de 10,600,000 livres ou près de 270 millions de francs.

Ainsi, à ne considérer que le point de vue financier, il est résulté de la réforme que, malgré des réductions considérables de droits, le revenu de la douane et des contributions indirectes a augmenté. — Il en est encore résulté la disparition du déficit, la suppression ou la diminution des entrées à la production et aux échanges, — la diminution des taxes indirectes, remplacées par les taxes directes et plus particulièrement par l'impôt sur le revenu, au profit des classes les plus nombreuses dont le sort est notablement amélioré.

Voir pour les résultats économiques, politiques et moraux, le chap. XX. § 3 de ce Traité ; voir pour plus de détails statistiques sur les résultats commerciaux et relatifs à la consommation, dans une note des *Notes et petits Traités*. (2e édit.)

II. Période de 1845-1859.

Voici maintenant des chiffres puisés dans des documents parlementaires plus récents :

1841 à 1853, v. plus haut.	
1845.	20,100,000 l. sterl.
1854.	20,700,000
1855.	20,900,000
1856.	22,300,000
1857.	21,200,000
1858.	23,000,000
1859.	23,700,000

ou près de 600 millions de francs (598,400,000) produits en grande partie par un petit nombre d'articles dont les principaux sont :

	1857	1858	1859
Sucre et mélasse.	175,5	139,7	149,5
Thé.	123,5	134,0	131,8
Café.	13,2	11,8	10,6
Céréales et farines.	12,1	12,1	14,5
Spiritueux.	65,7	57,5	56,9
Vins.	50,0	43,3	44,0
Tabac.	130,2	131,8	136,6
Bois de construction.	14,8	14,5	14,3

En groupant les résultats généraux des remaniements fiscaux de la période de quinze années, de 1845 à 1859, on trouve : d'une part, que les suppressions ou réductions de taxes s'élèvent à la somme de 31 millions sterling ou 775 millions de francs, qui ont surtout pesé sur les droits de douane et d'accise, mais en partie aussi sur les taxes directes, la contribution des fenêtres (supprimée en 1851), le timbre, les taxes somptuaires (*Assessed taxes*), l'impôt sur le revenu ; — d'autre part, que les accroissements de taxes ont produit des aggravations pour 24 millions

sterling, ou 600 millions de francs. Ces accroissements proviennent surtout de l'income-tax, de l'impôt des maisons établi en 1851, et des divers droits de douane ou d'accise augmentés pour les besoins de la guerre : les sucres, les cafés, les spiritueux, etc.

III. Income-tax. (P. 127, 371.)

Les revenus que frappe l'income-tax sont divisés en cinq catégories ou cédules :

Cédule A comprenant les revenus de la propriété immobilière (terres, maisons, usines, mines, forges, pêcheries, canaux, railways, usines à gaz, etc.);

Cédule B, comprenant les revenus des fermiers et tenanciers;

Cédule C, comprenant les revenus provenant de la dette publique, consolidée ou flottante, des dividendes des grandes entreprises industrielles et financières;

Cédule D, comprenant les revenus provenant des profits du commerce et de l'industrie;

Cédule E, comprenant les revenus provenant des testaments, des pensions et rentes viagères autres que celles servies par l'État, etc.

L'income-tax a produit :

1845.	5,000,000 l. sterl.
1846.	5,300,000
1847.	5,400,000
1848.	5,300,000
1849.	5,400,000
1850.	5,300,000
1851.	5,300,000
1852.	5,500,000
1853.	5,500,000
1854.	7,400,000
1855.	13,700,000
1856.	15,700,000
1857.	14,800,000
1858.	7,300,000
1859.	5,800,000

Les accroissements considérables des années 1854 à 1857 sont dus à l'élévation de la quotité de l'impôt, pour faire face aux dépenses de guerre.

Ce droit a été réduit, pour 1859, à 2 p. 100 ; il était en 1857 et 1858 comme suit :

1857	1858	1859	
6,4 °/₀	2,08	2	sur les revenus de 150 liv. et au-dessus.
4,6	2	2	— 100 à 150 liv.

IV. Réforme postale en Angleterre. (P. 90.)

La réforme postale, dont M. Rowland-Hill a été le promoteur en Angleterre, fournit aussi un remarquable exemple au point de vue du développement de la consommation et de la récupération des revenus.

Voici des chiffres tirés du rapport annuel du *Post master général.*

	NOMBRE DE LETTRES.	REVENU DU TRÉSOR.
1838.		1,639,000 l. sterl.
1839. .	82,400. . .	1,633,000
(Après la réduction du port de 85 c. en moyenne, à 10 c. ou 1 penny[1].)		
1840	168,700. . .	500,800
Moyenne annuelle de 1841 à 1845	227,700. . .	636,800
— 1846 à 1850	327,000. . .	838,900
— 1851 à 1855	410,100. . .	1,128,500
1856	478,400. . .	1,207,700
1857	504,400. . .	1,314,900
1858	522,800. . .	1,161,400
1859	545,000. . .	1,400,000

Elle a distribué de plus, en 1859, environ 80 millions de journaux ou brochures et transmis 7 millions de mandats, d'une valeur de 300 millions de francs.

Sur les 82,4 millions de lettres de 1839 avant la réforme, il y en avait 6,5 millions d'affranchies.

[1] Le port variait entre 4 pences (40 centimes) pour un rayon de 15 milles ou 24 kilomètres, et 1 shelling (1 fr. 24), pour une distance de 230 à 300 milles (370 à 483 kilomètres), avec un supplément de 1 penny par chaque 100 milles ou 161 kilomètres additionnels.

Ces chiffres se rapportent aux trois royaumes.

1838 est la dernière année complète avant toute réduction.

Le 5 décembre 1839, le maximum du port des lettres fut réduit à 4 pence ou deniers (plus de 20 centimes).

Le 10 janvier 1840, le prix du port des lettres fut réduit au taux uniforme de 1 penny, ou 10 centimes.

XI

LA RÉFORME DOUANIÈRE ET FINANCIÈRE EN FRANCE

(P. 307.)

Les droits du tarif douanier de 1791, dressé sous l'empire d'une opinion politique libérale et sur laquelle avaient influé, au point de vue économique, les écrits des économistes physiocrates, ont été successivement augmentés par tous les gouvernements : dans un esprit de représailles et de haine nationale sous la Convention, le Directoire et le premier Empire; — par l'influence des intérêts agricoles et manufacturiers mal inspirés et coalisés sous la Restauration et le gouvernement de Juillet. La seconde République, tout à fait inintelligente à cet égard, n'a opéré aucune réforme. En 1853, le gouvernement impérial préluda, par quelques réductions de tarifs, à celles qui se sont accomplies en 1860 et 1861 et qui ont enfin inauguré la période de la réforme commerciale et financière réclamée depuis longtemps par la science et l'intérêt bien entendu du commerce et de l'industrie.

En 1853, sous le ministère de M. de Persigny, l'échelle mobile des droits sur les céréales fut suspendue; les droits sur les bestiaux furent réduits d'une manière radicale (de 55 à 3,30 pour la race bovine); les droits sur les fers, les tôles, les aciers et les houilles, furent réduits d'une manière notable quoique insuffisante et peu efficace par conséquent.

Le 15 janvier 1860, le *Moniteur* publiait une remarquable lettre de l'Empereur au ministre d'État annonçant le plan d'une politique commerciale nouvelle, dans la voie des réformes douanières et fiscales. Ce plan était ainsi formulé :

« Suppression des droits sur la Laine et les Cotons;

« Réductions successives sur les Sucres et les Cafés;

. . . . . .

« Suppressions et prohibitions;

« Traités de commerce avec les puissances étrangères. »

Et pour atténuer le mauvais effet de ces projets sur les esprits prévenus ou timorés, — pour rassurer les intérêts qui se croiraient à tort menacés, — en vue de seconder l'élan qu'allaient recevoir l'agriculture, l'industrie et le commerce, de la réforme douanière et financière, résultat des réductions de droits annoncées et des réductions qui seraient la conséquence de la conclusion des traités de commerce, — la lettre impériale donnait les indications suivantes, intercalées avant la levée des prohibitions :

« Améliorations, énergiquement poursuivies, des voies de communication;

« Réduction des droits sur les canaux, et, par suite, abaissement des frais de transport;

« Prêts à l'agriculture et à l'industrie. »

L'intérêt de ce programme inattendu se trouvait dans les deux derniers articles indiquant la fin du système barbare des prohibitions, et l'inauguration d'un système de réductions successives des droits protecteurs et de progrès dans la voie du libre échange; car il n'est plus possible de faire des traités de commerce sans marcher dans cette voie. C'est la partie qui a le plus vivement impressionné l'opinion publique amie du progrès, mais qui était en général, en matière énonomique, sous l'influence des sophismes et des terreurs à l'endroit des importations de l'étranger dont l'ensemble constitue la doctrine de la protection.

Les autres parties, tout en ayant une importance réelle pour les intérêts et les finances du pays, n'ont cependant qu'une importance secondaire relativement à cette dernière. L'affranchissement des laines était presque un fait accompli par les réductions déjà faites; l'affranchissement des cotons, la diminution des tarifs sur les sucres et les cafés, la diminution des droits sur les canaux ne soulevaient que des difficultés fiscales; le développe-

ment des voies de communication pour les compagnies ne soulevaient aucune difficulté. Quant à un prêt à l'agriculture et à l'industrie par l'État, et au développement des travaux publics par l'État, qui, par essence, consomme des capitaux le plus souvent improductivement, rien de plus populaire en général, en France particulièrement. Des économistes théoriciens, seuls, pouvaient y trouver à redire [1]. Au point de vue pratique ou politique, cette mesure a servi de dorure à la pilule amère de la levée des prohibitions et de la réduction des tarifs.

Par suite de ce programme, les droits sur les laines et les cotons ont été supprimés (à l'importation par navires français), ainsi que ceux sur quelques autres matières premières : la potasse, les nitrates, les gommes, l'indigo, la cochenille, etc. (loi du 5 mai 1860), et ceux sur les peaux, les graisses, les graines oléagineuses, le caoutchouc, la gutta-percha, les bois odorants, les chanvres et autres textiles non-dénommées, la garance en racines, les minerais de toutes sortes, les os et noir d'os, etc. (décret du 5 janvier 1861). — Les tarifs sur les sucres, les cafés et les cacaos ont été remaniés et diminués d'environ 50 p. 100 (loi du 23 mai 1860 applicable le lendemain). La surtaxe sur les sucres étrangers a été supprimée (décret du 16 janvier 1860). Les droits de navigation à l'embouchure des fleuves ont été supprimés (loi du 22 mars 1860), et le rachat des canaux a été autorisé (loi du 28 juillet et 1er août), pour pouvoir diminuer les tarifs du péage et les frais de transport des matières nécessaires à l'industrie. — Des lignes nouvelles de chemins de fer ont été concédées ; 30 millions (1861) sont consacrés à l'amélioration des chemins vicinaux ; des travaux pour le dessèchement des marais, la mise en culture des terrains communaux, le reboisement, etc. On a constitué (loi du 1er août 1860) un prêt de 40 millions à l'industrie pour le renouvellement et l'amélioration de son matériel ; — enfin il a été conclu (le 23 janvier 1860) un traité de commerce avec l'Angleterre, adopté par le Parle-

[1] Voir au chap. XIX, nos réflexions sur l'emploi des revenus publics.

ment (mai 1860), mis en vigueur en 1860 et 1861 et qui a été suivi d'un nouveau traité avec la Belgique, qui doit être suivi d'une série d'autres traités. En outre, l'échelle mobile des droits, rétablie au commencement de 1859, a été définitivement supprimée par une loi de 1861 et remplacée par un droit fixe de 50 c. par 100 kilog. ou 40 c. par hectolitre.

Le traité de commerce avec l'Angleterre, voilà le point capital; car il a naturellement entraîné la levée des prohibitions, et la réduction d'une série de droits sur les produits manufacturiers de l'Angleterre, en même temps qu'une forte réduction à l'entrée dans la Grande-Bretagne des droits sur les vins et alcools français, et l'affranchissement des divers autres produits[1]. De là bien des récriminations des deux côtés du détroit contre les promoteurs de ce traité : ceux-ci trahissant les intérêts de la France; ceux-là trahissant les intérêts de l'Angleterre.

La conclusion d'un traité était en France dans les attributions du chef de l'État étendues par la constitution de 1852; mais le traité a dû être soumis à l'approbation du Parlement anglais, qui l'a adoptée (mars 1860) après une assez vive discussion.

Il sera complété, dans un autre sens, par tous les nouveaux traités que la France sera amenée à faire avec les autres puissances, pour mettre tous ses rapports internationaux en harmonie : chaque facilité nouvelle devant être accordée à l'Angleterre et aux autres pays avec lesquels la France aura contracté. Déjà deux nouveaux traités ont été passés, l'un avec la Belgique, l'autre avec l'Italie. Celui avec la Belgique, du 1er mai 1861, a été exécutoire à partir du 1er octobre de la même année. Le traité avec le Zollverein est encore en préparation au moment où nous écrivons. C'est une révolution générale dans la politique commerciale de l'Europe, bien que nous soyons encore loin du libre échange, quoi qu'en aient pu dire et penser les enthousiastes et les détracteurs de la mesure. Et, en effet, les prohibitions ont fait place à des droits de 15, 20 et 25 pour 100 encore fort élevés.

Les résultats politiques et moraux de ce grand acte seront con-

[1] Voir l'analyse de ce traité dans *Notes et petits Traités*; 2e édition.

sidérables quoi qu'il arrive. Il consolide la paix européenne, et si la guerre vient à se rallumer, il contribuera à en faire abréger la durée. Les résultats économiques seront également considérables (la théorie et l'expérience nous en donnent l'assurance positive), si la paix se maintient et même dans le cas contraire; mais s'il survenait une crise, le traité deviendrait le bouc émissaire des malheurs du temps, comme en Angleterre les réformes de 1846 ont été successivement accusées d'avoir produit la crise causée par l'excès des entreprises de chemins de fer, par le contre-coup des révolutions du continent, et par l'abondance des récoltes qui firent baisser le prix des denrées agricoles.

Les résultats financiers ne seront pas moins certains dans quelques années, si la paix se maintient, c'est-à-dire si les mesures économiques prises peuvent produire tout leur effet. Les 90 millions de déficit prévus par suite des suppressions ou diminutions des droits, ne tarderont pas à être comblés et au delà, soit par le revenu des produits prohibés qui entrent en payant des droits, soit par l'augmentation des importations, causée par la diminution ou la suppression des droits, lesquelles provoqueront un accroissement de production et de transaction, soit la fécondité de toutes les branches des contributions.

Mais en attendant que ces effets se produisent, le fisc, qui n'a pas, comme le fisc anglais, l'impôt sur le revenu à sa disposition, a voulu, dès à présent, se faire autoriser à demander quelque chose de plus aux impôts existants, et c'est ainsi que le prix du tabac a été porté de 8 à 10 francs le kilogramme, en même temps qu'on a baissé le prix des cigares pour en provoquer la consommation sans doute (décret du 19 octobre 1860). C'est ainsi que les droits sur les alcools ont été élevés de 50 pour cent au budget de 1861; il ne serait pas impossible que cette augmentation restreignît à la fois la consommation et la recette du fisc, au grand détriment du producteur agricole.

Ce traité de commerce avec l'Angleterre est une des plus heureuses et des plus fécondes mesures qui auront été prises dans ce

siècle. Préparée en France[1] par la propagande des économistes, elle sera un vrai titre de gloire pour les gouvernements des deux pays et pour les hommes d'État qui en ont été les promoteurs et les principaux agents, en concourant puissamment aux négociations, à l'enquête et aux autres élaborations que cet acte important a nécessitées : en France, M. Michel Chevalier, M. Rouher ministre du commerce, M. Fould, ministre d'état, et M. Baroche, président du conseil d'État au sein de ce conseil (hostile à la mesure) ; en Angleterre, M. Cobden, l'illustre chef de la Ligue anglaise, et M. Gladstone, ministre des finances, auxquels il faut joindre M. Bright, membre du Parlement, qui en a pris la défense dans le Parlement et les meetings.

XII

LA SUPPRESSION DES OCTROIS EN BELGIQUE

(P. 162, 308.)

Parmi les réformes financières contemporaines, il y a lieu de mentionner l'abolition des octrois opérée en Belgique.

La question était agitée depuis plusieurs années. Le gouvernement belge avait constaté les inconvénients de cet impôt dans un document émané de lui en 1845, et, sous la pression de l'opinion publique, il nommait, en novembre 1847, une commission qui conclut à la suppression, en proposant divers moyens de procurer des ressources aux communes. Par suite des propositions faites à la Chambre, les représentants de la section centrale de cette assemblée concluaient en 1856 « que la suppression des octrois était désirable dans l'intérêt des classes ouvrières, dans l'intérêt même des communes[2]. » La question fut vivement débattue au congrès des réformes douanières tenue à Bruxelles la même année. En 1858, le conseil provincial de Brabant adoptait les conclusions d'un rapport demandant l'abolition des octrois communaux. Ce rapport, adressé à la Chambre des représen-

[1] V. l'historique, p. 382, dans *Notes et petits traités*, et dans le *Traité d'Économie politique*, chap. XXII, XXIII, XXIV.

[2] *Voir*, dans le rapport (4°. 1848), le Mémoire de M. de Brouckère.

tants, fut renvoyé au ministre des finances, M. Frère-Orban, qui s'en trouva ainsi officiellement saisi, et qui a proposé l'abolition de ces taxes et leur remplacement, comme il va être dit :

Sur 2,508 communes belges ayant une population de 4 millions et 623,000 habitants, 78 communes avec une population de 1 million 223,000 habitants étaient, en 1859, autorisées à percevoir des droits d'octroi et percevaient près de 11 millions de francs (10,876,000).

Pour arriver au remplacement de cette ressource des communes, le gouvernement a imaginé de faire remettre cette somme aux municipalités par le trésor public et pour cela d'affecter un tant pour cent sur le revenu des postes et sur le produit des droits de douane et d'accise.

Mais comme ces droits sont payés par des communes où il n'y a pas d'octroi, le gouvernement a encore imaginé de faire restituer par le fisc, à ces communes, le montant de leur participation dans l'accroissement du produit des impôts par suite de l'abolition des octrois.

La législature a accepté cette combinaison.

L'article premier de la loi du 18 juillet 1861, qui a été mise en vigueur le 21, proposée par le gouvernement et votée par la législature, prononce l'abolition des droits d'octroi.

Le deuxième article attribue aux communes une part de 40 0/0 dans le produit des recettes des postes, de 75 0/0 dans le produit du droit d'entrée sur le café, de 34 0/0 dans le produit des droits d'accises sur les vins, eaux-de-vie, bières et vinaigres... — Suivent des augmentations des droits d'accise dont on attend une augmentation de recettes d'environ 14 à 15 millions destinés à couvrir les 8 à 9 millions, fournis par les octrois, et le dédommagement à donner aux communes qui n'avaient pas d'octroi.

Ce système a été vivement critiqué, et non sans raison, par l'*Économiste belge*, comme entaché de communisme, de confusion entre les budgets des communes et celui de l'État, et d'injustice vis-à-vis des communes qui avaient eu la sagesse de

se passer d'octroi; comme obstacle à une nouvelle réforme postale, et comme cause d'aggravation des droits d'accise.

Il est bien vrai que 78 villes ont été délivrées d'un mauvais impôt, mais il est vrai également que c'est aux frais du pays entier, dont les trois quarts vont contribuer aux 14 millions demandés. Or, il est certain que le taux des droits sur diverses substances, sur la bière notamment, doit nuire aux classes pauvres, à celle des campagnes en particulier, pendant que les habitants des villes seront relativement soulagés.

Il résultera toutefois de cette modification dans les finances belges que le plus mauvais des impôts aura disparu, et aura été remplacé par des impôts moins mauvais qui seront atteints, il faut l'espérer, par des réformes futures.

Cette suppression relative de l'octroi est préférable au système d'extension établi par la loi française du 16 juin 1859, qui a porté les barrières de Paris jusqu'aux fortifications.

Rappelons qu'il n'y a plus d'octrois en Angleterre.

XIII

SUR L'ALTÉRATION DES MONNAIES.

(P 205.)

L'altération des monnaies a été longtemps pratiquée comme un expédient financier.

Les gouvernements se sont longtemps persuadé, plus ou moins naïvement, qu'ils pouvaient à leur gré augmenter la valeur des monnaies; c'est-à-dire ordonner que, tout en perdant de leur valeur, elles pourraient être échangées contre la même quantité de marchandises.

Partant de là, tantôt ils retranchaient une partie du métal précieux, tout en ordonnant que les monnaies auraient cours pour la même valeur numéraire, tantôt ils décidaient que ces monnaies auraient cours à un taux plus élevé, sans rien ajouter à la valeur intrinsèque.—Mais qu'arriva-t-il, par exemple, quand

Philippe Ier, roi de France [1], mêla un tiers d'alliage dans la livre d'argent de Charlemagne [2] qui était primitivement de 12 onces, et qu'il appela du même nom de *livre* un poids de 8 onces d'argent seulement? C'est que, pour une livre de monnaie, on ne trouva bientôt plus à acheter que les deux tiers de la quantité de marchandises qu'on avait auparavant pour une livre de 12 onces. Les créanciers du gouvernement et ceux des particuliers ne reçurent plus que les deux tiers de leurs créances; ce fut une véritable banqueroute.

On a dressé des tableaux indiquant la valeur de la livre aux principales époques de dépréciation. Il suffira de dire ici qu'à l'époque de la Révolution, lors de l'adoption du système métrique, en 1795, la livre tournois valait un peu moins de 1 franc (4 grammes 1/2 d'argent fin), après avoir valu près de 80 francs du temps de Charlemagne. Comme les rois étaient, à leur tour créanciers, quelquefois, pour recevoir davantage et aussi pour éviter les fureurs populaires, ils augmentaient la valeur intrinsèque, et revenaient à ce qu'on appelait la *forte monnaie*. — On a remarqué que ces augmentations de métal fin datèrent de la même époque que l'établissement des impôts permanents!

On se perd dans l'étude de ces nombreuses falsifications qui étaient devenues un art que les gouvernements embrouillèrent de plus en plus pour se procurer d'indignes ressources, mais toujours l'instinct populaire faisait tomber la monnaie de sa valeur fictive à sa valeur réelle, de sorte que les faussaires officiels, quoique armés de la puissance publique, n'obtenaient point le résultat sur lequel ils avaient compté, bien que les gouvernements cherchassent à affaiblir secrètement le titre et le poids, en donnant aux chefs monnayeurs l'ordre de tromper leurs ouvriers aussi bien que le public. Philippe de Valois, dans le mandement qu'il adressait aux officiers des monnaies en 1330, recommandait de faire jurer le secret sur l'Évangile. « Faites savoir aux marchands, leur disait-il, le cours du marc d'argent *de la bonne manière*, en sorte qu'ils ne s'aperçoivent pas qu'il y a mu-

[1] Mort en 1108. — [2] Mort en 814.

tation de poids. » On a conservé plusieurs de ces ordonnances qui dévoilent toute la corruption de ces temps malheureux.

Ces exemples sont pris dans la France; mais l'histoire des autres peuples, anciens ou même modernes, en offre de semblables, et il faudrait un bien gros livre pour entrer dans le détail des changements relatifs aux monnaies.

Storch raconte qu'en 1655 le czar Alexis imagina de substituer le cuivre à l'argent. Il fit frapper des kopeks en cuivre de même valeur que les kopeks d'argent, et il ordonna de les recevoir pour la même valeur. Comme les caisses publiques les recevaient sur ce pied, et que l'émission en avait d'ailleurs été limitée, la valeur se soutint jusqu'en 1658; mais à ce moment, la dépréciation commença. En 1661, ils perdaient 50 p. 100; en 1663, près de 96 p. 100; une révolte éclata à Moscou, et le czar dut supprimer sa fausse monnaie.

Concluons avec J.-B. Say, qui, entre les nombreux écrivains qui ont parlé de ce sujet, est peut-être celui qui l'a traité avec le plus de méthode et de clarté [1] : — que l'altération des monnaies est une véritable banqueroute qui occasionne un bouleversement dans le prix des denrées, en dérangeant les spéculations les plus utiles et les mieux combinées; — qu'elle détruit de plus toute confiance pour prêter et emprunter. On ne prête pas volontiers là où l'on est exposé à recevoir moins qu'on n'a prêté, et on emprunte à regret là où l'on est exposé à rendre plus qu'on a reçu. — Les *maximum* et les taxes élevées, qui viennent souvent à la suite des altérations des monnaies, portent, à leur tour, un coup funeste à la production [2].

La morale d'un peuple ne souffre pas moins des variations monétaires : elles jettent toujours, pendant un certain temps, de la confusion dans ses idées, relativement aux valeurs, et elles donnent sur tous les marchés l'avantage au fripon adroit sur l'hon-

[1] L'histoire des monnaies est un des sujets les plus difficiles à traiter à cause de la confusion que les peuples, les souverains et les auteurs ont faite des noms, des choses et des valeurs.

[2] *V.* le *Traité d'Écon. polit.*, ch. XVI, § 6, et *Notes et petits Traités.*

nête homme simple. — Enfin, elles autorisent, par l'exemple public, le vol et la spoliation et mettent aux prises l'intérêt personnel avec la probité, l'autorité des lois avec les mouvements de la conscience.

On a encore vu de nos jours la pratique de cet expédient financier en Turquie, en Autriche (Lombardo-Vénétie), à Naples.

XIV

SUR LE PAPIER-MONNAIE.

(P. 207.)

Monnaie de papier et Papier-monnaie. — Émissions de la banque de Law. — Cours forcé de billets de la banque d'Angleterre. — Assignats de la Révolution. Mandats territoriaux en France. — Autres émissions. — Cours forcé des billets de la Banque de France. — Papier-monnaie en Autriche, en Russie, en Turquie, au Brésil.

I. Monnaie de papier et Papier monnaie.

Les émissions de papier monnaie ont été et sont encore un des expédients financiers les plus fréquents.

Nous avons distingué dans le *Traité d'Économie politique*[1], le *papier-monnaie* de la *monnaie de papier*. On a donné ce nom de *monnaie de papier* ou de *monnaie de banque* aux signes représentatifs émis par les particuliers ou les établissements de crédit et remplissant une partie des besoins de la circulation du numéraire. Le *papier-monnaie* indique la dépréciation et s'applique à des signes émis par des États dans la gêne, ou par des établissements de crédit en rapport d'intérêt avec le trésor public.

Ce qui constitue le papier-monnaie, c'est-à-dire ce qui transforme des signes représentatifs en papier-monnaie, c'est, premièrement, d'avoir un cours obligatoire et forcé ; — deuxièmement, d'être émis au delà des besoins de la circulation ; — troisièmement, de représenter des valeurs hypothétiques, ou de ne

[1] 4e édit. chap. XVIII, p. 326.

pas être suffisamment garanti, ou d'être garanti par des propriétés qui ne sont pas suffisamment inaliénables, les biens fonds par exemple.

En général, toute émission de papier pouvant fonctionner comme monnaie est accompagnée d'un mouvement ascendant artificiel, plus ou moins soudain dans l'activité des affaires, suivi d'une perturbation en sens inverse quand on fait le retrait de ce papier : il y a dans les deux cas possibilité de crise. — Toute émission de papier-monnaie est suivie de dépréciation; qui dit dépréciation, dit spoliation en permanence, successive. De plus, une fois entré dans cette voie, il est difficile d'en sortir, c'est-à-dire de rembourser le papier émis ; d'où il résulte que toute opération de ce genre est un expédient dangereux.

Le papier-monnaie peut être considéré comme une dette flottante sous une forme particulière, sous forme d'engagements (bons du trésor, billets d'État, etc.), à échéance indéterminée et à cours forcé.

Les Chinois connaissaient le papier-monnaie au treizième siècle. Vers la fin de ce siècle, Kablaï, petit-fils du fameux Tching-his-Kan, s'en servait, et Marco-Polo, voyageur vénitien, a raconté les circonstances de cette fabrication avec admiration. Ce prince avait un cousin (Kaïgatou) qui régnait en Perse, et qui l'imita (Storch. *Cours d'Économie politique*, éd. J.-B. Say, t. IV, p. 70).

Dans l'époque moderne, la plupart des peuples ont eu recours au papier-monnaie. Les émissions les plus remarquables sont celles faites, — en France, sous la régence, au commencement du dix-huitième siècle, et sous la Révolution à la fin de ce même siècle; — en Angleterre, à cette dernière époque. Nous allons d'abord donner quelques détails sur chacune de ces trois expériences.

II. Émissions de la banque de Law (1716-1720).

Law [1], venu ou plutôt revenu en France à la fin de 1715,

[1] Né à Édimbourg en 1671, mort à Venise en 1729 ; fils d'un ban-

après la mort de Louis XIV, et ayant fait goûter ses projets au Régent, fut autorisé à commencer une banque par actions[1] le 2 mai 1716. Cet établissement avait cela de remarquable qu'il fonctionnait à peu près comme une banque de nos jours, escomptant le papier de commerce, encaissant pour les particuliers, faisant des virements. Ses billets inspirèrent confiance, et tout porte à croire qu'elle eût continué à prospérer et qu'elle eût rendu de grands services au commerce si elle se fût maintenue dans cette situation d'établissement particulier et indépendant. Mais l'épreuve ayant réussi, la nouvelle institution ne tarda pas à être réunie à l'État qui n'avait d'abord pas osé l'accepter. Le 10 avril 1717, les receveurs eurent ordre d'échanger les billets à vue, et le 4 décembre 1718, la Banque fut déclarée *Banque royale*. Bientôt l'emploi des billets fut rendu obligatoire pour les transactions au-dessus de 600 fr.

A la Banque, Law obtint de joindre une compagnie de commerce, la *Compagnie d'Occident* (août 1717), se proposant de se livrer à de grandes entreprises. Cette nouvelle compagnie acquit la ferme des tabacs (4 septembre 1718), la fabrication des monnaies (20 juillet 1719) ; — et s'annexa, en prenant le nom de *Compagnie des Indes* (mai 1719), tous les commerces et priviléges de diverses compagnies maritimes (compagnies de la Chine, du Sénégal, des Indes orientales).

Par suite de ces annexes, la compagnie dut émettre, outre des billets, diverses séries d'actions. Le nombre de ces actions, d'abord fixé à 200,000[2], fut augmenté de 50,000 en mai 1719,

quier orfévre, et ayant l'esprit tourné vers les spéculations financières, Law conçut un projet d'émission de papier-monnaie liée au fonctionnement d'une banque qu'il proposa inutilement au parlement d'Écosse, au gouvernement anglais et à plusieurs autres gouvernements en Europe. Il s'était préoccupé des moyens de relever la Banque d'Ecosse fondée en 1695, et qui n'avait pu se maintenir. La Banque d'Angleterre avait été fondée en 1694 par William Paterson.

[1] Payables un quart en argent et trois quarts en *Billets d'État*.

[2] Payables seulement en billets d'État, qui avaient perdu jusqu'à 72 °/₀, mais qui remontèrent peu à peu au pair.

et une seconde fois de 50,000 en juillet de la même année. Ce furent les *filles* et les *petites-filles*. Quelques mois après, quand la compagnie eut obtenu le bail des fermes et promis un prêt de 1,500 millions à l'État, quatre autres émissions portèrent le nombre des actions à 624,000.

L'engouement pour ces titres en éleva la valeur de 500 fr. à 18,000 fr.! et la France se crut enrichie de 10 milliards. Pendant la période de valeur croissante, il se fit des fortunes merveilleuses et rapides; l'argent abondait à la cour et à la ville; le luxe s'accrut, et la satisfaction était générale.

« D'un autre côté, les billets de Banque, qui, suivant les édits de fabrication, ne devaient monter qu'à douze cents millions, somme à peu près égale à la valeur moyenne du numéraire existant dans le royaume, avaient été portés, de l'aveu du gouvernement, à deux milliards sept cents millions, et suivant l'opinion la plus accréditée, jusqu'à trois milliards.

« Le brûlement des billets de banque à supprimer avait lieu à l'Hôtel-de-Ville, en présence du prévôt des marchands, qui était alors M. de Trudaine. Dans une de ces opérations, on ne lui permit pas de vérifier les liasses d'effets qui devaient être brûlés. Il inséra dans le procès-verbal ces mots : « Qu'on « nous a dit monter à telle somme en totalité. » Le lendemain il eut un successeur. Quand M. de Trudaine alla demander au Régent le motif de sa destitution, ce prince lui répondit :

« — Que diable voulez-vous que je vous dise? Vous êtes trop « honnête homme pour nous; vous n'entendez rien au système. » On ne connut qu'après la chute du système le montant des effets soustraits à la suppression. »

Ce fait, rapporté par Bailly et par M. de Montyon dans ses *Particularités sur les ministres des finances*, est confirmé dans plusieurs mémoires sur la régence [1].

Mais tout enthousiasme a sa fin. Après la période d'achats vint la période de ventes. L'esprit de prévoyance et le soupçon

[1] V. Bailly, *Histoire financière de la France*, tome II, p. 89.

de ces manœuvres portèrent les principaux actionnaires à se défaire des titres pour des espèces, à *réaliser* (le terme fut créé à cette époque). Un plus grand nombre de détenteurs les ayant imités, la baisse s'ensuivit; la réaction, une fois commencée (premiers mois de 1720), s'accrut rapidement, par son propre élan, et aussi par l'effet des mesures restrictives au moyen desquelles Law voulut s'y opposer. La banque fut supprimée le 10 octobre 1720, et Law, un instant tout-puissant et adoré, fut obligé de prendre la fuite, laissait derrière lui la désillusion et la ruine d'un grand nombre de familles [1].

Law croyait que c'est au souverain à donner crédit. Cette opinion a été reprise par divers publicistes et même par des hommes d'État de nos jours. Il croyait à la possibilité de remplacer complétement la monnaie métallique par le papier.

Comme contrôleur général, il supprima des droits onéreux; il aurait voulu abolir les magistratures vénales (ce qui lui valut la haine du parlement) et créer une administration des impôts moins tyrannique et plus simple.

Nous venons de dire que la Banque fut fermée le 10 octobre 1720. Les billets n'étaient plus payés dès le mois de juillet, et à l'époque de la fermeture, les billets perdaient 80 0/0, ou ne valaient que 20 livres sur 100 livres. Quelques mois après, le 12 février 1721, ils ne valurent que 4 livres, perdant 96 0/0; mais ils remontèrent successivement par l'effet de la liquidation jusqu'à 24 liv. 10 sous, le 21 avril 1722, ne perdant plus que 75 0/0; — en septembre 1723, les certificats de liquidation de la Compagnie des Indes se négociaient à 20 0/0.

III. Cours forcé des billets de la Banque d'Angleterre.

Au moment où le gouvernement aristocratique de la Grande-Bretagne suscitait la guerre à la France révolutionnaire, la

[1] V. notre notice sur sa vie et ses écrits dans le *Dictionnaire de l'Économie politique*. Aux écrits sur ce personnage indiqués dans cette

banque d'Angleterre demandait la prolongation de son privilége qu'elle obtint en prêtant à l'État le capital de ses actionnaires. Plus tard, le gouvernement exigea que la Banque, dont les billets étaient remboursables, en fabriquât d'autres et les lui prêtât. En 1797, ces prêts s'élevaient à plus de 600 millions de francs. La Banque, en échange, possédait une reconnaissance du gouvernement, portant intérêt, mais non exigible. Il y eut bientôt un *agio* entre les billets de Banque et les pièces métalliques, et en faveur de celles-ci : les demandes en remboursement augmentèrent, et le gouvernement, soutenu par le Parlement, autorisa la Banque à suspendre ses payements en espèces. En même temps, les tiers porteurs furent autorisés à payer leurs créances avec les billets de Banque, qui devinrent dès ce moment un véritable papier-monnaie.

Le ministre Pitt et ses successeurs laissèrent multiplier les billets, et la livre sterling-papier ne valait plus, en 1814, que les trois quarts de sa valeur. L'or et l'argent augmentèrent de prix, nominalement du moins; les dépenses publiques augmentèrent aussi par cette cause, indépendamment de toutes les autres; le peuple anglais eut à payer de plus fortes contributions, et les rentiers de l'État furent appauvris par cette espèce de banqueroute.

On aurait pu arrêter ce mal déjà fait et irréparable en fabriquant en or et en argent une livre sterling ayant la même valeur que celle où la livre sterling en papier-monnaie était tombée, puisque la perte était faite et que les créanciers avaient été forcés d'en prendre leur parti. La nation eût été déchargée d'une partie de son énorme dette, et de plus on n'aurait pas commis l'injustice de payer aux créanciers qui avaient prêté des livres dépréciées l'intérêt de leur prêt évalué en une monnaie plus précieuse que celle qu'ils avaient prêtée, en même temps qu'on avait frustré les premiers prêteurs en leur payant

notice, il faut ajouter : *Recherches historiques sur le système de Law*, par M. Levasseur, in-8°, 1857.

en livres dépréciées l'intérêt des bonnes monnaies qu'ils avaient prêtées. On adopta un autre parti : après une enquête sur les finances publiques, qui eut lieu en 1810, les deux Chambres eurent la singulière vanité de décréter que le papier n'avait pas subi de dépréciation, et l'on décida de faire monter la valeur de la livre sterling en réduisant le papier-monnaie.

Cette mesure, coïncidant avec le retour de la paix et le développement du commerce et de l'industrie (1817), fit en effet remonter la valeur de la livre sterling en papier au niveau de la livre sterling d'or frappée selon l'ancien tarif. Ce second mouvement de bas en haut eut de nouveau des inconvénients analogues à ceux que nous avons signalés, et qui ne profitèrent qu'aux fonctionnaires, au clergé, aux pensionnaires de l'État, aux rentiers et aux classes privilégiées en général.

Quoi qu'il en soit, ce papier-monnaie a été remarquable par la lenteur relative de sa dépréciation, et par les limites dans lesquelles cette dépréciation s'est maintenue. Cela a tenu à ce que la Banque a mis une réserve dans les émissions, et à ce que ces billets ont toujours paru assez bien garantis par le crédit de l'État.

Les billets de la Banque d'Angleterre perdaient en :

1800 et 1801.	8 à 9 0/0
1801 à 1809.	2 à 3
1810.	13 à 14
1811.	7 à 8
1812 et 1813.	20 à 25
1814.	25 et plus.
1815 et 1816.	16 à 17
1817 à 1819.	4 à 2

1821, ils remontèrent au pair.

III. Assignats et Mandats territoriaux (1790-1794).

L'émission du papier-monnaie en France à la même époque a été remarquable par la masse énorme qui en a été mise en circulation, et par la dépréciation complète qui en est résultée.

L'idée des *Assignats* remonte à 1787; mais la première

émission ne date que de 1789. Elle ne fut que de 400 millions de francs[1]; mais bientôt après, des émissions de 3, 4 et 800 millions se succédèrent, et ce, dans la même année! Il y a eu des billets de 100, 125, 200, 250, 300, 400, 750, 1,000, 2,000 et 10,000 livres, et des coupons de 90, 80, 70, 50, 40, 25, 15, 5, 4 1/2, 3 livres, et de 50, 40, 30, 25, 15, 10 et 5 sous. Vers la fin de 1790, il y avait 1,200 millions d'assignats-monnaie en circulation. A la fin des travaux de l'Assemblée législative (août 1792), il y en avait 2 milliards 200 millions et un rapport lu à la Convention faisait connaître qu'il y en avait 6 milliards en mai 1794. En somme, en ajoutant toutes les émissions, on trouve qu'à la fin de 1795 on avait fabriqué plus de 40 milliards, sans compter le papier-monnaie que les insurgés de la Vendée et de la Bretagne mirent en circulation pour payer leurs fournisseurs et leurs bandes.

Dès la première émission, le cours fut forcé. Mais la première émission seule fut décrétée portant intérêt.

La dépréciation commença avec les premières émissions : elle était de 10 0/0 vers le commencement de 1791, de 37 0/0 vers la fin de 92, de 55 0/0 vers la fin de 93, et de 78 0/0 vers la fin de 94. A cette époque de conflagration universelle, les fonctionnaires publics avaient peine à exister, les rentiers mouraient de faim, et il n'y avait guère que la partie des armées vivant sur le territoire étranger dont le sort fût tolérable. Les assignats *n'achetant* presque plus rien, la majeure partie de la circulation se faisait sans eux. C'est alors que nos pères déboursaient 8 à 10,000 francs papier pour une paire de bottes, les cuisinières 6 à 700 francs pour une livre de beurre, et les bonnes d'enfants 20 à 30 francs et plus pour un sucre d'orge!...

Les premiers assignats étaient payables à vue à la caisse de

[1] Proposée par Talleyrand, défendue par Mirabeau, combattue par Dupont de Nemours, Boislandry (v. p. 342), partisans des idées économiques. La deuxième émission fut encore défendue par Mirabeau mais combattue par Talleyrand.

l'extraordinaire; mais, en fait, ils ne furent jamais payés. On les recevait, à la vérité, en payement des domaines nationaux vendus à l'enchère, mais le prix de ces domaines croissait en raison directe de la dépréciation, à la grande satisfaction du gouvernement, qui croyait bien vendre. Aussi, lorsque les derniers assignats ne portèrent plus qu'ils étaient payables à vue, à peine s'aperçut-on du changement, puisqu'ils n'étaient en définitive ni plus ni moins payés que les premiers.

Aux assignats succédèrent les *Mandats territoriaux*, nouveau papier avec lequel on pouvait se faire délivrer, sans enchère, une certaine quantité de biens nationaux; mais soit qu'on s'y prît mal, soit que l'esprit public fût prévenu, et il avait droit de l'être, ce papier ne trouva pas plus de crédit que le premier. La loi du 28 ventôse an IV (18 mars 1796) portait création de 2 milliards 400 millions de ces mandats, destinés à avoir cours de monnaie dans toute la république et à rembourser les assignats au-dessus de 30 sous. Les assignats au-dessous de 30 sous furent échangés contre la monnaie de cuivre, autre espèce de papier-monnaie, au dixième de sa valeur nominale.

Les mandats territoriaux sont un exemple remarquable de dépréciation. Les 2 milliards 400 millions étaient hypothéqués sur 3 milliards 785 millions de propriétés, et cependant les *promesses de mandats* qu'on fut autorisé à donner et à transmettre par endossement, en attendant les mandats, tombèrent dans un grand discrédit. En juillet 1796, on n'en voulait plus dans le commerce, et le 4 février 1797 (16 pluviôse an V), lorsque les mandats cessèrent d'avoir un cours forcé, au moment où les caisses publiques les recevaient cependant encore au cours de l'époque, on vit dans certaines localités, le prix de 100 livres porté à 2 liards!

IV. Autres émissions. — Cours forcé des billets de la Banque de France. Papier-monnaie en Autriche, en Russie, en Turquie, au Brésil.

Plusieurs pays autres que la France et l'Angleterre ont, à diverses époques de leur histoire, fait des émissions de papier-

monnaie : de nos jours le papier-monnaie pèse lourdement sur les finances de l'Autriche, de la Russie, de la Turquie, du Brésil.

En 1848, après la révolution de Février, on a imité en France l'opération de Pitt en 1797. Le gouvernement a autorisé la Banque à suspendre ses payements en espèces; et cette autorisation a duré pendant deux ans environ (1848-1850). Les émissions ayant été sagement limitées, les billets de la Banque n'ont pas été dépréciés de plus de 2 et 3 0/0, et dans les premiers temps de la panique. Il n'en a pas été de même, peu après cette époque, pour les billets de la Banque d'Autriche, pour la Banque de Rome et la Banque de Hongrie (billets dits de Kossuth, chef du gouvernement insurrectionnel), dont la dépréciation a été considérable.

Le papier-monnaie est, depuis la fin du siècle dernier, l'ulcère de l'Autriche. Il s'y est produit sous diverses formes, et la dépréciation a été considérable à diverses époques. En 1811, on avait émis pour près d'un million de florins (2,600 millions de francs) de Bancozettels (billets de banque), et la dépréciation était telle que le florin de papier équivalait à peine au huitième du florin d'argent. L'État sortit de la difficulté en décrétant la banqueroute pour les quatre cinquièmes.

La dépréciation avait progressé avec les émissions, exprimées dans le tableau ci-dessous en millions de florins :

ANNÉES	PLUS VALUE DE L'ARGENT	ÉMISSIONS
1796	100 1/4	46,800
1797	102	74,200
1798	101	91,900
1799	107	141,000
1800	115	206,900
1801	116	262,000
1802	120	337,200
1803	133	339,200
1804	135	337,600
1805	146	377,100
1806	175	449,800
1807	202	487,600

1808	222	524,200
1809	315	650,900
1810	352	995,000
1811	833	1,061,900

En 1816, la Banque de Vienne fut constituée avec des actions dont le dixième seulement fut versé en espèces; — les neuf autres dixièmes ayant été payables en Bancozettels dépréciés, comme du temps de Law. La Banque a été autorisée à suspendre le payement de ses billets en 1848. La situation de cette Banque et l'importance des émissions était telle en 1849, que la dépréciation a atteint 50 0/0. La Banque a repris ses payements en espèces le 1er janvier 1859; mais elle les a de nouveau suspendus quatre mois après.

En Russie, comme en Autriche, le papier-monnaie existe depuis près d'un siècle. La dépréciation a dépassé 80 0/0. En 1839, le rouble argent a été fixé à 3 1/2 roubles en papier, c'est-à-dire qu'on a voulu arrêter la dépréciation à 70 0/0; comme si de pareilles mesures pouvaient être prises et si la valeur des choses était de nature à obéir au législateur. A cette époque, et pour atteindre ce résultat, on annexa à la Banque une caisse de dépôts en monnaie d'argent, chargée de rembourser en espèces une émission de titres convertibles à présentation, et maintenir le rapport des roubles papier au rouble argent au taux fixé. Mais on ne tarda pas à suspendre le remboursement des billets et à retomber en plein papier-monnaie. En 1857-58, la circulation des roubles en papier était évaluée à 735 millions de roubles d'argent, environ 12 milliards de francs en valeur nominale et 3 ou 4 milliards en valeur actuelle selon le cours du papier. Ces papiers ont été émis par l'intermédiaire de diverses Banques d'État qui, par l'ukase du 31 mai (12 juin) 1859, sont remplacés par une Banque unique, dite la Banque de l'Etat.

En *Turquie* on estime qu'il y a 130 à 140 millions de papier-monnaie sous forme de *caïmès* et de *séims*, les uns an-

ciens, les autres nouveaux, les uns portant intérêt, les autres ne portant pas intérêt.

Au *Brésil*, il y a environ pour 130 millions de francs de papier-monnaie, assez bien accepté du public jusqu'à la crise de 1857. Depuis cette époque, les liquidations ont fait rechercher des espèces et le papier-monnaie a commencé à être déprécié. Le gouvernement s'en est pris aux Banques libres dont il a fait limiter les émissions par une loi d'entraves. La vraie solution eût consisté dans la diminution du papier d'État à mesure que la circulation aurait préféré le papier de Banque.

XV

L'IMPOT ET L'EMPRUNT.

Extrait d'un discours de M. Gladstone sur les emprunts.
(Page 222.)

« Avec un pareil système (celui des emprunts), une nation ne sait réellement pas ce qu'elle fait. Les conséquences sont ajournées à un avenir indéfini. Et cependant n'est-il pas juste que nous connaissions le prix des avantages que nous cherchons, afin que, comme il convient à des êtres intelligents et raisonnables, nous en prenions la charge sur nous-mêmes, au lieu de la léguer à nos descendants? Cette politique n'est pas moins justifiée par les raisons morales que par les raisons économiques. Les frais de la guerre sont le frein moral que le Tout-Puissant impose à l'ambition et à la soif de conquêtes inhérentes à tant de nations.

« Il y a dans la guerre une sorte d'éclat et d'entraînement qui lui donnent un certain charme aux yeux des masses et en dissimulent les maux. La nécessité de payer, année par année, les frais qu'entraîne la guerre, est un frein salutaire. Cela fait réfléchir à ce que l'on fait, et évaluer d'avance l'avantage qu'on attend de la dépense dans laquelle on s'engage. Enfin, quels

que soient les motifs qui forcent les hommes à faire la guerre, il faut que, comme des êtres intelligents et moraux, non-seulement ils considèrent la nécessité de la lutte qu'ils engagent, mais aussi qu'ils conservent la résolution de saisir les occasions d'arriver promptement à une paix honorable.

« N'oublions pas que la guerre entraîne avec elle de nouvelles charges; que nul d'entre nous ne suppose qu'il nous soit possible d'entrer en lutte contre l'empire de Russie, dans l'intérêt d'un État comparativement faible, sans avoir à faire des efforts considérables et sans avoir à exiger du peuple d'Angleterre des charges plus lourdes que celles qu'il avait à supporter, alors que nous étions en paix avec le monde entier. Si le peuple anglais n'est pas dans l'intention de supporter ces charges, alors qu'il ne fasse pas cette guerre : et s'il la fait, qu'il s'efforce de la mener promptement à une heureuse issue. » (Chambre des communes, 6 mars 185...)

Le Parlement donna son assentiment à ces paroles. Mais l'an d'après il consentit un emprunt de 16 millions sterling, 400 millions de francs, au successeur de M. Gladstone.

En France, il a été emprunté pour cette guerre successivement 250 millions, 500 et 750 millions, sans compter la dette flottante dont le chiffre s'est élevé à près d'un milliard.

XVI

DROIT DU REMBOURSEMENT DE LA DETTE.

(Extrait du rapport de Cambon[1].)
(Page 258.)

« En ne faisant pas mention du capital, la nation aura toujours dans sa main le taux du crédit public; un débiteur en rente perpétuelle ayant toujours le droit de se libérer. Si une inscription de 50 livres ne se vendait sur la place que 800 livres, la nation pourrait offrir le remboursement de 50 livres d'inscrip-

[1] Plus explicite que cela n'est dit p. 258.

tions sur ce grand livre sur le pied du denier dix-huit, ou moyennant 900 livres. Dès ce moment, le crédit public monterait au-dessus de ce cours, où la nation gagnerait sans injustice, en se libérant, un dixième du capital, puisque le créancier serait le maître de garder sa rente ou de recevoir son remboursement; au lieu que si on inscrivait le capital, cette opération serait impossible ou aurait l'air d'une banqueroute partielle (*Rapport sur la dette publique*, Paris, imprimerie nationale, 1793, page 5, première colonne).

XVII

DU BUDGET.

Le budget [1] est l'état des Dépenses et des Recettes. Il est ordinairement annuel, quelquefois bisannuel et triennal; et la période de temps qu'il comprend constitue l'*exercice* qui commence ordinairement au 1er janvier. Il indique les dépenses projetées et les recettes prévues ou bien les dépenses et les recettes effectuées. Dans le premier cas c'est un *budget provisoire*, dans le second un *budjet effectif* ou *définitif*.

Cet état est le résumé des budgets des divers ministères ou administrations, donné par le ministre des finances. Dans les pays à gouvernements représentatifs, il est soumis à la sanction des chambres et plus particulièrement à la sanction des députés de la nation, discuté, amendé, voté, selon les latitudes que donne la constitution.

Indépendamment des *crédits* ou autorisations des dépenses que donne la loi des finances en vertu de laquelle le gouvernement peut percevoir et payer, il y a les *crédits supplémentaires* nécessités par l'insuffisance des fonds affectés à un service porté

[1] De l'anglais *budget*, du vieux français *bogette* ou *bougette*, petite poche.

au budget et les *crédits extraordinaires* applicables à des besoins urgents, à des dépenses non portées au budget. (V. note XXXIV).

L'exercice est clos à des époques fixées par les règlements, et à l'expiration de ces termes les payements à effectuer pour solder des dépenses de l'exercice clos, sont ordonnancés sur les fonds de l'exercice courant.

En France, la loi de finances fixe les chiffres qui doivent servir de base à la perception des impôts directs [1], en principal et en centimes additionnels (p. 103), tant pour les centimes applicables à l'État que pour ceux applicables aux départements et aux communes. La même loi fixe le contingent de chaque département dans les trois contributions foncière, personnelle et mobilière, et des portes et fenêtres. La répartition du contingent départemental est faite ensuite entre les arrondissements par les conseils généraux, entre les communes par les conseils d'arrondissement, dans les communes entre les contribuables par des commissions spéciales de répartition.

La même loi contient une énumération des droits dont la perception est autorisée pendant l'exercice, conformément aux lois existantes; elle contient souvent des perceptions financières nouvelles qui sont ensuite reproduites dans les lois de finances suivantes.

Une autre loi de finances contient à trois ou quatre ans de distance les chiffres de budget effectif.

Nous n'avons rien à dire ici sur la manière dont les dépenses peuvent être votées, discutées et contrôlées. C'est affaire de politique et de sens commun. Nous renvoyons à ce qui a déjà été exprimé à cet égard au chapitre XXI, traitant de la condition pour obtenir de bonnes finances.

L'ordonnance générale du budget public est à peu près la même dans tous les pays; mais les divers budgets considérés dans leurs recettes ou dépenses détaillées présentent des diffé-

[1] Contributions Foncière, Personnelle et Mobilière, Portes et Fenêtres, Patentes.

rences, soit pour la nature, soit pour l'importance des revenus à percevoir et des services à payer.

Voir ce qui a été dit au chap. XIX, p. 265 sur les attributions et les services de l'État, et les dépenses portées au budget des États. Voir pour les particularités des budgets des divers pays l'*Annuaire d'économie politique*, l'*Annuaire international du crédit public*, et les publications spéciales des administrations financières.

Nous allons présenter les budgets de la France, de l'Angleterre et des États-Unis, qui peuvent servir de types généraux. Nous ne donnons que les recettes et les dépenses générales, voir pour plus de détails les documents officiels et les recueils cités p. 343.

XVIII

BUDGET DE LA FRANCE.

Nous donnons le budget provisoire pour 1861, auquel les votes législatifs n'ont apporté aucun notable changement.

Budget provisoire pour 1861 (en millions de francs).

RECETTES.

Contributions directes	479,0
Enregistrement, Timbre et Domaines	359,6
Produits des Forêts et de la Pêche	37,8
Douanes et Sels (dans les départements frontières)	165,1
Contributions indirectes	498,6
Produits des Postes	61,9
Divers revenus	195,0
Produits divers	42,1
TOTAL des voies et moyens ordinaires	1.839,4
Ressources extraordinaires	1,3
TOTAL général des Recettes	1.840,7

DÉPENSES.

Dette publique	570,9
Dotation	42,9
Service des Ministères :	(882,2).
Ministère d'État	10,4
Ministère de la justice	28,6
Ministère des affaires étrangères	10,7
Ministère de l'intérieur	163,4
Ministère des finances	19,6
Ministère de la guerre	345,2
Ministère de la marine	124,2
Ministère { de l'instruction publique	20,6
Ministère { et des cultes	47,2
Ministère { de l'agriculture, commerce	17,3
Ministère { et des travaux publics	54,5
Ministère de l'Algérie et colonies	40,0
Frais de régie des impôts	200,3
Remboursements et restitutions	111,5
TOTAL des services ordinaires	808,2
Travaux extraordinaires	31,9
TOTAL général des dépenses	1.840,1

Services spéciaux rattachés au budget (recettes et dépenses).

Légion d'honneur	13,7
Imprimerie impériale	3,8
Chancelleries consulaires	1,0
Service de la fabrication des monnaies et médailles	1,2
Caisse de la dotation de l'armée	46,3
Caisse des invalides de la marine	12,6
Établissements d'enseignement supérieur	3,5
	82,1

Service départemental :

Au ministère de l'intérieur	115,5
Au ministère de l'instruction publique	6,1
	121,6

Détails sur les Dépenses et les Recettes.

La dette publique se décompose comme suit :

Dette consolidée (4 1/2 °/₀, 4 °/₀, 3 °/₀).	353,9
Amortissement.	98,9
Emprunts spéciaux pour canaux et travaux divers. . .	9,4
Intérêts de capitaux remboursables à divers titres. . . .	36,9
Dette viagère.	71,6

Les dotations et dépenses des pouvoirs législatifs comprennent :

Liste civile de l'Empereur.	25,0
Dotation des princes et princesses de la famille impériale .	2,2
Dotation et dépenses du Sénat.	6,1
Dépenses du Corps législatif.	2,7
Supplément à la Légion d'honneur.	0,7

Le ministère d'État comprend le Conseil d'État, les Archives, les Beaux-Arts et les Théâtres (3,5), les bâtiments civils, les monuments historiques, etc.

Le ministère de l'intérieur embrasse les services départementaux.

Dans le ministère des cultes, le culte catholique absorbe 4,33 millions; moins de 1.700.000 fr. revient aux cultes non catholiques.

Les 200 millions de frais de perception sont formés de 15 millions des contributions directes et des taxes perçues en vertu de rôles et de cadastres, 14 millions de l'enregistrement, du timbre et des domaines, 8 millions des forêts, 60 millions des contributions indirectes, 57 millions des tabacs, 44 millions des postes (V. ce qui est dit note IX, p. 372).

Les remboursements et restitutions comprennent : 80 millions de restitutions et non-valeurs sur les contributions directes, 20 millions pour pièces à l'exportation, 3,6 de restitutions de produits indirects et divers, 5 à 6 millions de répétitions, d'amendes et saisies, etc.

Dans les contributions directes, la foncière produit 284 mil-

lions, la personnelle et mobilière 72 millions, celle des portes et fenêtres 45 millions; celle des patentes 77 millions.

Les droits d'enregistrement, de greffe, d'hypothèques, etc., donnent 284 millions, le timbre 53 millions; les domaines en revenus et ventes ont produit, en 1861, près de 13 millions; on a retiré 7 millions de la vente de divers objets mobiliers des ministères renouvelés. Quelques établissements spéciaux régis ou affermés par l'État donnent 1,5 millions.

Le produit des forêts est porté à 33 millions, celui de la pêche et d'autres droits à 5 millions seulement, les contributions des communes et des établissements publics pour frais de régie de leurs bois à 1,2.

Sur les 165 millions des douanes et des sels, les droits d'importation entrent pour 126 millions, et dans ce chiffre les sucres sont compris pour 43 millions dont 28 pour les sucres coloniaux et 15 pour les sucres étrangers. Les sels perçus dans le rayon des douanes, sont comptés à 28 millions, les droits d'exportation à 4 millions, les droits de navigation à 4 millions.

Dans les produits de la poste il y a 57 millions pour les lettres, 2 1/2 millions pour le transit des correspondances étrangères, près de 2 1/2 pour les envois d'argent avec droit à 2 0/0, et 500,000 fr. seulement pour les valeurs déclarées.

Sous la rubrique de *divers revenus* le budget comprend des revenus accidentels et exceptionnels : 21 millions de produits éventuels affectés au service départemental, 24 millions de produits et revenus de l'Algérie, 13 millions des retenues et autres produits affectés au service des pensions civiles, 137 millions produit de la réserve de l'amortissement.

Dans les *produits divers* sont rangés divers revenus réguliers et plus ou moins assurés, tels que la taxe sur les biens de main-morte, 3,2 millions; les redevances des mines, 1,5 millions; le droit de vérifications des poids et mesures, 1,4 millions; la rente de l'Inde, 1 million; la taxe des brevets d'invention, 1,4 millions; le produit de la télégraphie privée, 5 millions; les produits des prisons, 3,7 millions, etc.

Les diverses dépenses de la France calculées étaient en :

	1856	1857
Représentation nationale et administration politique.	6,5 %	6,7
Perception des revenus	10,0	10,4
Dette publique et pensions	30,0 (*a*)	28,4
Armée	19,4	19,7
Marine	6,0	6,2
Colonies	1,0	1,0
Justice	2,6	2,8
Culte, instruction publique, agriculture, commerce, industrie, bienfaisance publique, institutions sanitaires, colonisation, etc	5,2	5,4
Travaux publics, chemins de fer, lignes télégraphiques	7,3	7,5
Dépenses départementales productives	5,8	6,0
Restitutions de dépôts, radiations, primes d'exportation	6,2	5,9

(*a*) L'augmentation par suite de la guerre de Russie a été de 71.700.000 de rentes.

Voir plus loin une série d'autres notes relatives aux finances de la France.

XIX

BUDGET DE L'ANGLETERRE.

Compte de l'année finissant le 31 décembre 1859
(en millions de livres sterling [1]).

RECETTES.

Douanes	24,82
Excise (impôts de consommation)	19,04
Timbre	7,97
Assessed taxes (impôt foncier et divers de luxe)	3,23
Income-tax	6,07
Postes	3,22

[1] La livre sterling vaut 25 fr. 22 cent., au pair.

Terres de la couronne (net)	0,28
Vente d'anciens approvisionnements	0,75
Revenu de l'Inde	0,06
Remboursements, etc	0,49
Arrérages non réclamés	0,10
TOTAL	66,07

DÉPENSES.

Dette permanente	23,78
Annuités à terme	3,99
Intérêts des bons de l'échiquier	0,57
Liste civile	0,40
Armée et milice	14,67
Marine	11,07
Services civils divers	7,37
Traitements, etc., du département des finances	4,41
Cour de justice	0,77
Traitements divers, pensions et charges diverses	0,85
Dépenses extraordinaires de la guerre de Crimée	0,16
TOTAL	68,09

Les produits des douanes et des droits indirects proviennent des articles suivants classés selon leur importance : les esprits pour près de 10 millions sterling; — le sucre pour près de 6 millions; — la drèche, le thé, le tabac, pour plus de 5 millions chacun, — les vins pour près de 2 millions, — le rhum, les papiers, les droits pour chevaux de poste, pour plus de 1 million, etc.

Le timbre se perçoit sur les divers contrats, les assurances, les effets de commerce, les journaux, les quittances, etc.

Pour l'impôt du revenu, voir la note ci-dessus, p. 380.

Les *assessed taxes* (droits assis) ou impôts directs comprennent l'impôt foncier (*land-tax*) pour le tiers du chiffre ci-dessus, l'impôt sur les maisons pour près du quart; et, pour le reste, les droits sur les domestiques, les chevaux, les voitures, les chiens, dits Impôts de luxe, en France, qui donnent un revenu de 1 million sterling, 25 à 30 millions de francs.

Il est à remarquer que les budgets des colonies ne sont pas

compris dans celui du royaume-uni ; que l'Inde a un budget à part, de 49 millions sterling de dépenses en 1858-59, et que les autres colonies, le Canada, le Cap, etc., s'administrent eux-mêmes.

Pour donner une idée des charges qui pèsent sur les contribuables des villes en Angleterre nous donnerons ici le montant des taxes supportées par un petit liquoriste dont le loyer s'élève à 1.100 fr. (1857).

	LIVRES.
Assessed taxes	1-19
Droits pour les pauvres	8.»
Droits pour les égouts	1-03
Droits pour le pavage et l'éclairage	11
Droits pour les eaux	2-06
Droits pour la police	11
	14-10

Soit 350 francs.

Voir plus loin d'autres notes relatives à l'Angleterre.

XX

BUDGETS DES ÉTATS-UNIS.

Voici le budget fédéral pour l'exercice 1859-60 (1er juillet) et qui a un intérêt tout particulier puisqu'il clôt la série des budgets de l'*Union* pacifique entre les États du Nord et ceux du Sud.

Budget des États-Unis (compte finissant le 30 juin 1859) en millions de dollars [1].

RECETTES ORDINAIRES.

Douanes	53,18
Vente des terres	1,77
	54,95

[1] Un dollar vaut 5 fr. 34 c., au pair (loi, 18 janvier 1837.)

Recettes extraordinaires.	54,95
Produits divers et accidentels.	1,01
Bons du trésor.	19,39
Emprunt du 14 juin 1858.	1,38
	76,73
En caisse le 1er juillet 1859.	4,33
Total des ressources. . . .	89,09

DÉPENSES.

Dette publique.	17,61
Gouvernement et administration civile. .	6,14
Relations étrangères.	1,16
Pensions, etc., divers.	3,95
Guerre.	16,40
Marine.	11,51
Divers services.	20,65
Total.	77,46
Excédant en caisse le 1er juillet 1860. . .	3,63

Les services divers comprennent : la poste, la douane, les phares, fanaux et bouées, les bâtiments de douanes et les entrepôts, les ventes de terres publiques, la surveillance des côtes, l'hôpital de la marine, etc.

Ce budget est complété par les budgets des États, ceux des Comtés et des Villes.

Voir plus loin d'autres notes relatives aux États-Unis.

XXI

PRODUITS DES PRINCIPAUX IMPOTS DANS LES DIVERS PAYS.

Les six tableaux suivants sont extraits de la *Statistique de la France comparée avec les autres États de l'Europe*, par M. Maurice Block. Ils ont été dressés d'après les budgets les plus récents au moment de la publication de cet ouvrage [1]. — Ces ta-

[1] 2 vol. in-8°, 1860. Voy. Ier vol., p. 365, 370 et suivantes.

bleaux sont donnés comme indication générale et non comme moyen de comparaison exacte, car les éléments de ces divers totaux diffèrent souvent beaucoup d'un pays à l'autre. Les impôts ne sont pas partout de même nature, et les systèmes de classification budgétaire varient selon les pays.

La première colonne exprime des millions de francs.

Contributions directes.

		P. °/₀ DU REVENU.
France (1859).	46,04	25,09
Autriche.	23,03	34,02
Bavière.	15,3	18,05
Belgique	32,3	22,00
Danemarck.	5,8	12,06
Espagne.	138,0	28,07
Grande-Bretagne.	37,6	4,03
Income-tax.	400,7	22,02
Pays-Bas.	41,3	22,03
États-Sardes (av. 1859) . . .	26,2	18,80

Impôt foncier.

		P. °/₀ DU REVENU.
France (1856).	269.4	15.2
Angleterre (*land's and assessed taxes*).	77,5	4,3
Russie (en argent et en nature).	125,3	11,4
Autriche.	153,3	22,9
Prusse.	37,5	8,4
Bavière.	10,0	12,0
Belgique.	18,9	13,3
Pays-Bas.	21,5	13,8
États-Sardes.	16,7	11,25
Espagne.	81,0	18,2
Portugal.	6,8	9,3
Suède.	8,4	28,5

Pour la France, on a ajouté le produit de la contribution personnelle-mobilière (42,5) et celui des portes et fenêtres (68,9), y compris les centimes additionnels; — pour l'Angleterre on a pris les rendements de l'income-tax; — pour la Prusse, l'einkom-

mensteuer ou impôt sur les revenus donnant 3.118.000 thalers et le classensteuer produisant 10.199.000 thalers; — pour le Portugal, la taxe de 4 pour 100 sur les revenus des maisons.

Impôt personnel, mobilier, (sur le revenu).

		P. °/° DU REVENU.
France (1859)	111,4	6,3
Angleterre	400,0	22,2
Russie (capitation)	79,3	7,2
Autriche	22,5	3,3
Prusse	49,9	11,1
Bavière	1,1	1,3
Belgique	9,8	6,9
Hollande	13,8	8,9
États-Sardes	3,5	2,5
Portugal	0,2	0,3

Patentes.

		P. °/. DU REVENU.
France (1859)	65.5	3,6
Russie	30,0	1,8
Autriche	15,0	3,7
Prusse	10,9	2,4
Bavière	2,1	2,6
Belgique	3,8	2,7
Hollande	5,5	3,6
États-Sardes	3,0	2,3
Espagne	11,0	2,5
Portugal (décime industriel)	1,0	1,5

Impôts indirects (accise, boissons, tabacs, sels).

		P. °/. DU REVENU.
France	455,7	25,1
Angleterre (accise)	465,5	25,7
Russie	411,6	37,3
Autriche	218,0	32,4
Prusse	50,3	11,1
Bavière	17,3	21,7
Belgique	22,1	16,2
Hollande	60,9	39,1

Impôts indirects (suite).

Piémont	35,5	25,4
Espagne	262,0	59,1
Portugal (approximativement)	36,4	50
Danemark	16,4	66
Suède	6,3	20,5
Norwége	2,9	14
Deux-Siciles (approximativement)		66

Droits de douane.

		P. °/° DU REVENU.
France (1859)	202,3	11,41
États-Unis	319,3	93,07
Norwége	11,0	59,02
États-Romains	41,5	55,73
Suède	10,9	36,12
Suisse	5,8	35,43
Grande-Bretagne	500,4	32,70
Hanovre	14,0	25,84
Saxe	5,0	15,31
Bavière	71,0	13,36
États-Sardes	17,0	12,75
Russie	174,0	11,35
Espagne	40,0	10,56
Prusse	43,5	9,88
Belgique	13,0	8,52
Autriche	51,3	7,65
Wurtemberg	4,0	5,15
Pays-Bas	7,5	3,95

Pour la France, on n'a point compris dans ce total le produit des droits de navigation et de l'impôt du sel, perçu dans les départements frontières par l'administration de la douane.

Partout un petit nombre d'articles produit la majeure partie des recettes : — en Angleterre, le thé, le sucre, le tabac, les spiritueux, le vin ; — en France, le sucre, le café, le coton (V. p. 382, sur la réforme douanière ; — dans le Zollverein, le café, le sucre, le tabac, le fer ; — en Autriche, le sucre, le café, le vin ; — en Russie, le thé, le sucre, le vin, les soieries ; — en Espagne, le sucre, la morue, les tissus de laine, le cacao ; — dans les États-Sardes, le sucre, les tissus de coton, le vin ; — dans les États-Unis, le sucre, les tissus de laine, les tissus de soie.

Enregistrement.

Il n'est guère possible de comparer les recettes de l'Enregistrement, à cause des différences dans les législations et des habitudes administratives des divers pays.

XXII

RECETTES, DÉPENSES ET DETTES DES DIVERS ÉTATS. CHARGES COMPARATIVES DES CONTRIBUABLES DANS LES DIVERS PAYS.

Les publicistes sont souvent tentés de raisonner d'après les chiffres des sommes comparatives payées par les contribuables en divers pays; mais ces chiffres ne doivent être invoqués qu'avec les observations et les correctifs qu'ils nécessitent : les éléments des budgets variant beaucoup d'année en année, de pays à pays, (selon leur richesse ou force contributive), et comprenant plus ou moins de ressources et de services provinciaux ou communaux. Voir ce que nous disons, p. 275.

Quoi qu'il en soit, nous allons reproduire les relevés les plus récents faits par deux statisticiens publicistes en mesure de puiser aux meilleures sources.

Cinq de ces tableaux sont extraits de l'*Annuaire international du Crédit public*, par M. J.-E. Horn[1], le troisième est emprunté à la *Statistique de la France*, par M. Block[2]. Nous le rapprochons du tableau analogue que donne M. Horn à cause de l'indication précise qu'il fait des budgets.

Un gros fait ressort de ces tableaux, c'est que les charges du passé, résultant généralement des fautes du passé, pèsent lourdement sur les générations présentes ; et c'est aussi que l'Angleterre et la Hollande, dont les finances sont relativement perfectionnées et dont les gouvernements sont moins interventionistes, sont obligés de s'imposer si fortement.

[1] 1860; p. 288. — [2] Voyez tom. I, p. 343.

I. — Population, recettes et dépenses publiques annuelles des divers États, en millions de francs. (Relevé de M. Horn.)

ÉTATS.	POPULATION.	RECETTES ANNUELLES.	DÉPENSES ANNUELLES.
Amérique du Nord	23,2	285,2	389,5
Autriche	37,3	649,8	733,7
Bade	1,3	70,5	69,7
Bavière	4,6	93,1	93,0
Belgique	4,6	149,1	138,7
Brésil	7,7	140,2	120,2
Danemark	3,4	74,4	70,8
Espagne	15,5	492,0	490,7
France	36,2	1,825,8	1,824,9
Grande-Bretagne	27,6	1.665,6	1,632,5
Grèce	1,0	19,6	19,2
Hanovre	1,8	72,1	71,3
Italie	25,6	510,0	510,0
Pays-Bas	3,5	194,0	165,2
Portugal	3,5	59,3	61,0
Prusse	17,7	485,2	485,2
Russie	60,0	1,101,8	1,101,8
Saxe-Royale	2,0	41,5	41,5
Suède et Norwége	5,0	176,0	170,5
Suisse	2,3	17,2	16,0
Turquie	16,4	230,0	230,0
Wurtemberg	1,6	30,2	30,2
ENSEMBLE	282,7	8,386,2	8,476,7

II.—Recette ou contribution annuelle par tête en fr. (Relevé de M. Horn.)

1	Grande-Bretagne	60.03	12	Bavière	20.19
2	Bade	56.83	13	Italie	19.92
3	Pays-Bas	54.75	14	Grèce	18.65
4	France	50.42	15	Wurtemberg	18 50
5	Hanovre	39.12	16	Portugal	18.42
6	Suède et Norwége	34.70	17	Russie	18.36
7	Belgique	32.27	18	Brésil	18.03
8	Espagne	31.06	19	Autriche	17.28
9	Prusse	27.35	20	Turquie	13.98
10	Danemark	21.66	21	Amérique du Nord	12.27
11	Saxe-Royale	20.37	22	Suisse	7.36

III. — Contribution annuelle par habitants, en fr. (Relevé de M. Block.)

	CONTRIBUTION PAR HABITANT.	DATE DES BUDGETS.
Autriche.	19,00	1856
Bade	23,89	1856-57 (perception non comprise
Bavière.	18,29	1857
Belgique	30,30	1857
Danemark.	18,65	1857-58
Deux-Siciles. . . .	14,87	1856
Espagne	35,13	1857
États-Romains. . .	24,50	1857
États-Sardes. . . .	27,59	1857
Grande-Bretagne. .	57,30	1855
.	74,50	1857
Grèce.	14,11	1858
Hanovre.	20,12	1857-58
Norwége	13,05	1955-57
Pays-Bas	45,87	1858
Portugal.	14,45	1857-58
Prusse	25,91	1857
Russie	16,90	1852
Saxe	16,45	1855-57
Suède.	22,21	1855-57
Suisse.	7,91	1856
Toscane.	17,75	1857
Wurtemberg. . . .	44,80	
France	32,77	1831
	38,95	1846
	41,16	1851
	52,84	1856
	40,84	1857

IV. — Dépenses des divers États pour la dette, les armements et les autres services publics en millions de francs. (Relevé de M. Horn.)

	DETTE		ARMÉE		AUTRES CHARGES	
	Rente annuelle.	0/0 du total.	Dépenses annuelles.	0/0 du total.	Dépenses annuelles.	0/0 du total
États-Unis. . . .	51.7	13.3	135.9	34.8	201.8	51.9
Autriche.	249.5	34.0	250.0	35.0	234.2	31.0
Bade.	7.2	10.5	10.6	15.2	51.9	74.5
Bavière.	28.0	30.1	22.0	23.7	42.9	46.2
Belgique.	38.4	27.7	32.2	23.2	68.0	49.1

	DETTE		ARMÉE		AUTRES CHARGES	
	Rente annuelle.	0/0 du total.	Dépenses annuelles.	0/0 du total.	Dépenses annuelles.	0/0 du total
Brésil.	21.4	17.9	54.5	11.8	85.1	70.3
Danemark. . . .	18.0	25.5	11.9	16.8	40.9	57.7
Espagne.	168.8	34 4	139.8	28.5	181.1	37.1
France	316.0	17.9	339.4	18.6	1.169.4	63.5
Grande-Bretagne.	719.9	44.1	315.4	19.4	597.1	36.5
Grèce.	1.1	6.1	4.9	25.8	13.1	68.1
Hanovre.	7.9	11.2	9.7	13.5	55.7	75.5
Italie.	125.0	24.2	140.0	27.4	245.0	48.4
Pays-Bas.	79.4	48.1	24.3	14.8	61.4	37.1
Portugal.	16,0	26.4	14.8	24.4	30.1	49.2
Prusse.	49.8	11.1	120.2	24.8	315.0	65.1
Russie.	240.0	21.3	285.5	25.4	577.3	53.3
Saxe-Royale . . .	9.5	27.2	7.5	22.0	17.5	50.8
Suède et Norwége	27 3	18.3	54.8	36.6	66.7	45.1
Suisse.	0.3	2.5	1.4	10.0	14.3	87.5
Turquie.	53.1	26.6	69.5	34.7	77.4	38.7
Wurtemberg. . .	5.7	18.8	6.0	19.7	18.6	61.5
Totaux et moyenne.	2.234.8	27.2	2.009.0	25.7	3.963.3	47.1

V. — Proportion de la dette dans la dépense annuelle des États, en francs (Relevé de M. Horn.)

		P. °/o			P. °/o
1	Pays-Bas.	48.10	12	Russie.	21.19
2	Grande-Bretagne. . .	44.11	13	Wurtemberg.	18.80
3	Espagne.	34.41	14	Suède et Norwége. .	18.22
4	Autriche.	34.04	15	Brésil.	17.90
5	Bavière.	30.10	16	France.	17.86
6	Belgique	27.67	17	Amérique du Nord. .	13.29
7	Saxe Royale.	27.28	18	Hanovre.	11.19
8	Turquie.	26.55	19	Prusse.	11.18
8	Portugal.	26.36	20	Bade.	10.35
10	Danemark.	25.45	21	Grèce.	6.00
11	Italie	24.51	22	Suisse.	2.35

VI. — Proportion des dépenses militaires dans les dépenses des États. en francs. (Relevé de M. Horn.)

1	Suède et Norwége. .	36.60	5	Espagne.	28.50
2	Amérique du Nord. .	34.81	6	Italie.	27.45
3	Turquie.	34.75	7	Grèce.	25.82
4	Autriche.	34 06	8	Russie.	25.45

9	Prusse.	24.79	16	France	18.51
10	Portugal.	24.43	17	Danemark.	16.84
11	Bavière.	23.70	18	Bade.	15.19
12	Belgique.	23.22	20	Pays-Bas	14.85
13	Saxe Royale.	22.00	19	Hanovre.	13.49
14	Wurtemberg.	19.72	21	Brésil.	11.80
15	Grande-Bretagne. . .	19.38	22	Suisse.	10.00

VII. — Capital nominal de la dette des divers États en milliards et millions de francs. (Relevé de M. Horn.)

PAYS.	POPULATION.	DETTE. Milliards.	Millions.
France.	36.2	9	113.3
Grande-Bretagne . .	27.6	20	093.3
Autriche.	37.3	6	850.7
Russie.	60.0	6	480.0
Espagne.	15.5	2	500.0
Italie.	25.6	2	354.1
Pays-Bas.	3.5		
Prusse.	17.7	1	200.0
Turquie.	16.4		88[illegible].0
Bavière	4.6		684.1
Belgique.	4.6		599.7
Portugal.	3.5		501.8
Suède et Norwége. .	5.0		452.0
Brésil.	7.7		400.0
Danemark.	3.4		313.3
Etats-Unis.	23.2		241.1
Saxe	2.0		227.5
Bade	1.3		186.5
Hanovre.	1.8		170.0
Grèce.	1.0		17.0
Total. . . .		51	153.0

XXIII

DÉPENSES MILITAIRES DANS LES DIVERS PAYS, AU MILIEU DU DIX NEUVIÈME SIÈCLE, AVANT LES DERNIÈRES GUERRES.

Voici les chiffres à l'appui de ce qui est dit, p. 275 et 276, sur les dépenses des États. Il y a dix ans. Avant les armements spé-

ciaux et généraux occasionnés par la guerre de Crimée et celle d'Italie, les budgets des grandes puissances présentaient les résultats suivants :

Population, dépenses totales et dépenses pour la Dette et les Armements en Angleterre, en France, aux États-Unis, en Prusse et en Autriche, en millions de francs, au milieu du dix-neuvième siècle et avant la guerre d'Orient[1].

NOMS des pays.	EXERCICES.	DÉPENSES totales.	SERVICE de la dette.	GUERRE et marine.	POPULATION en millions d'habitants.	DATE des recensements.
Angleterre. . .	1851	1.456	715	391	27.4	1851
France.. . . .	1851	1.434	391	509	35.4	1846
États-Unis. . .	1848-49	307	88	145	23.3	1850
Autriche. . . .	1859-50	738	143	410	36.9	1845
Prusse.. . . .	1850	1.334	104	364	16.3	1849

L'angleterre consacrait la moitié du revenu à la dette et les quatre cinquièmes du restant aux armements. La France et l'Autriche dépensaient chacune à peu près la même somme en armements. La Prusse dépensait moins; mais il faut remarquer qu'elle n'a qu'une population moitié moindre que celle de ces deux pays. Aux États-Unis, la dette et le budget militaire ont été accrus de beaucoup par la guerre avec le Mexique.

L'Autriche a un budget fédéral, car elle comprend une union d'États séparément administrés, à beaucoup d'égards.

Parmi les auteurs et les statisticiens qui, à des points de vue divers, ont calculé le total de la dépense que nécessitent les établissements militaires de terre et de mer, et les rapports de cette dépense aux revenus publics de l'Europe, la plupart évaluent ce total au *tiers* du revenu général; les plus hardis vont

[1] Nous prenons les relevés de ces calculs dans les budgets antérieurs aux armements nécessités pour la guerre d'Orient. Nous évaluons la livre sterling à 25 fr. 1/4; le dollar, à 5 fr. 1/3 c.; le florin d'Autriche, à 2 fr. 60 c.; le thaler de Prusse, à 3 fr. 71 c. Nous avons compris dans les dépenses militaires de ce dernier pays 18 millions de thalers portés à la dépense extraordinaire.

jusqu'à la moitié. M. P. Larroque[1] a montré que ces estimations demeurent fort au-dessous de la réalité, et que c'est une somme bien supérieure que dévore la guerre ou le système de paix armée. Or, pour évaluer le coût réel des établissements militaires, il ne s'est pas borné à constater la dépense du personnel et de l'entretien du matériel; il a fait entrer en ligne de compte non-seulement la perte de travail d'une si grande quantité de bras, et des plus vigoureux, que la guerre enlève à l'agriculture au commerce et aux arts mécaniques, mais encore l'intérêt annuel de la dette qu'elle a causée, et enfin l'intérêt des capitaux enfouis dans un immense matériel, soit immobilier, soit mobilier, tels que fortifications, casernes, hôpitaux, arsenaux, artillerie, chevaux, trains des équipages, objets de campement, vaisseaux de guerre, matériel de la marine militaire, etc.

M. Larroque a résumé ses recherches dans un curieux tableau, indiquant pour chaque État et pour l'époque immédiatement antérieure à celle où la France et l'Angleterre se sont engagées dans la guerre d'Orient : l'effectif des hommes armés, la perte de leur travail, la valeur des propriétés immobilières et mobilières affectées au service de la guerre, l'intérêt de ces valeurs, les dettes publiques causées par la guerre, l'intérêt de ces dettes, les dépenses militaires annuelles portées au budget, les taux réels des dépenses militaires annuelles, les budgets des recettes et les rapports des dépenses militaires annuelles aux recettes. Voici les totaux de chacune de ces colonnes :

Hommes de terre et de mer dans toute l'Europe.	2.800.000	hommes.
Valeur de leur travail perdu.	733.000.000	francs.
Valeur des propriétés immobilières et mobilières affectées au service de la guerre.	18.785.000.000	»
Intérêt de cette somme.	750.000.000	»
Dettes publiques occasionnées par la guerre.	38.622.000.000	»

[1] *De la guerre et des armées permanentes*, ouvrage couronné par le congrès de la paix de Londres, in-8°, Paris, Guillaumin, 1856.

Intérêts de ces dettes.	1.748.000.000	»
Dépenses militaires annuelles portées aux budgets officiels.	2.020.000.000	»
Taux réels des dépenses militaires annuelles.	5.253.000.000	»
Budgets des recettes.	6.125.000.000	»

dont plus des six septièmes (6/7) sont employés en dépenses militaires.

Ce calcul original et concluant n'avait pas encore été fait, et nous devons témoigner notre reconnaissance à M. Larroque pour l'avoir entrepris et résumé dans un tableau d'un enseignement si précieux pour les peuples et aussi pour les gouvernements qui prennent quelque soin de la vie et du travail des hommes.

En voyant ces chiffres, la première idée qui vient à l'esprit et qui n'a pas échappé à l'auteur, c'est que, sans cette gigantesque dépense annuelle, avec un meilleur emploi du travail de ces hommes et de cet immense capital, l'Europe éteindrait en peu d'années sa dette publique, et pourrait ensuite consacrer ces ressources aux emplois reproductifs.

Au relevé ci-dessus, il faudrait maintenant ajouter les dépenses nécessitées par les guerres récentes (indiquées p. 276,) qui, en France seulement, ont nécessité cinq emprunts successifs s'élevant à 2 milliards et 2 ou 300 millions de francs, (avec les frais), et qui pour toute l'Europe forment un total de 10 à 12 milliards.

Mais les relevés de M. Larroque sont plutôt trop bas que trop élevés; en effet, les chiffres de la dette groupés par M. Horn donnent un total de 151 milliards, dont la plus grande partie a pour origine les dépenses nécessitées par la guerre ou le système de paix armée.

XXIV

DÉPENSES POUR LES CHEMINS DE FER.

Des sommes énormes ont été dépensées depuis trente ans en chemins de fer, d'abord aux États-Unis et en Angleterre, ensuite en Belgique, en France, en Allemagne et dans les autres pays.

I. Chemins de fer en France. — Dépenses. — Garantie d'intérêt. — Rachat par l'État.

En *France*, il y avait au 1er janvier 1860 :

En exploitation.	9.066 kilom.
En construction ou à construire.	5.595
	14.661
Concessions éventuelles	1.647
	16.308

Les dépenses faites dépassaient 4 milliards, les dépenses à faire étaient évaluées à 2 milliards 350 millions.

Ce capital de 4 milliards 300 millions pour les dépenses faites a été obtenu par les subventions du gouvernement et par l'émission d'Actions et d'Obligations, environ 10 millions de titres dont moins de 3 millions d'actions (2,803) et 7 millions et demi d obligations (7,516). Depuis la fin de 1857, il n'a plus été émis d'actions.

Les actions ont produit (fin 1859). . . .	1.292 millions.
Les obligations.	2.383
Total. . . .	3.675
Plus les subventions de l'État sous diverses formes.	982[1]

Ces obligations sont des titres de créance hypothécaire, divisées le plus souvent par coupures de 500 francs, donnant 15 francs d'intérêt et amortissables en 99 années . elles prélèvent les intérêts sur les produits nets.

La loi de 1859, qui a été une loi de finance, et a eu pour objet « de sauvegarder l'esprit d'association, donner un nouvel élan à l'esprit d'entreprise et rétablir la confiance prête à abandonner les chemins de fer, » (ce sont les paroles du rapporteur au

[1] Chiffre donné par M. Teisserens, dans l'article *Chemin de fer* du *Traité du commerce et de la Navigation*, publié par Guillaumin, 1858.

Corps législatif, M. de Jouvenel), a divisé les concessions en deux réseaux, dont la comptabilité sera séparée; l'ancien réseau comprend les lignes concédées, presque achevées et en exploitation depuis un certain temps; le nouveau se compose des lignes également concédées, mais à construire, ou en construction, ou tout récemment exploitées.

Selon les comptes d'établissement à la fin de 1859,

L'ancien réseau avait coûté.	2.482 millions.
Le nouveau.	1.230
	3.763

L'ancien réseau, à la construction duquel les Compagnies avaient appliqué l'entier produit des actions et une partie du produit des obligations, a certains priviléges sur les dividendes, mais ne reçoit plus en général aucune garantie d'intérêt. Le nouveau réseau, dont la plus grande partie reste à construire et qui doit être achevé par l'émission d'obligations nouvelles, reçoit une garantie d'intérêt et d'amortissement de 4 fr. 65 (65 centimes pour l'Amortissement.)

La Banque de France s'est chargée de concentrer le placement de ces obligations nouvelles au moyen d'une souscription publique.

Les administrateurs des chemins de fer ont été conduits à émettre des obligations au lieu de créer des obligations nouvelles, pour ne pas diminuer le prix élevé des actions. Jusqu'en 1865, tant que durera la double comptabilité, et tant qu'on portera l'intérêt de l'obligation sur le compte du capital, les actions pourront conserver leur haute valeur; mais il pourrait ne plus en être de même lorsqu'il faudra payer les intérêts des obligations avec les revenus nets de l'exploitation.

En résumé, le gouvernement a garanti un minimum d'intérêt aux six grandes compagnies résultant des diverses fusions (Nord, Est, Ouest, Orléans, Paris-Méditerranée, Midi), sur la somme de 2 milliards 557 millions pour les concessions définitives, et sur 544 1/2 millions pour les concessions éventuelles, en tout, plus de 3 milliards.

Les chemins de fer français ont produit en 1859.	387 millions.
Frais en moyenne, 45 pour 100..	175
Produit net.	212

On a souvent mis en avant[1], à divers points de vue, l'idée du rachat des chemins de fer par l'État, qui s'est réservé ce droit dans les lois de concession, et on a particulièrement cherché à allécher le fisc par l'importance du revenu annuel.

Ce revenu a été en 1859, nous venons de le voir, de 212 millions; mais ce revenu ne suffirait pas à beaucoup près à payer l'intérêt de la dette inscrite par suite du rachat. Ajoutons que l'État exploiterait les transports encore moins avantageusement que les grandes compagnies; qu'il serait entraîné à ne pas même retirer les frais d'exploitation, et à construire en peu de temps le double des voies actuelles, pour satisfaire toutes les exigences locales, soit environ 15.000 nouveaux kilomètres[2], c'est-à-dire à augmenter la dette de 4 à 5 milliards de francs qui, ajoutés aux 8 à 9 milliards montant du rachat, feraient une fois et demie le capital de la dette actuelle!

C'est un singulier moyen d'alléger les finances. Si le législateur se laisse prendre à cette fantasmagorie, on peut prédire que l'État ne tardera pas à faire l'opération inverse; à revendre à des compagnies pour des écus les voies ferrées achetées avec des rentes. Résultat net de l'opération, 10 à 15 milliards de dette de plus!

Voir, pour les renseignements de détails que cette question comporte : *Les Chemins de fer français en* 1860, par M. Demeur, in-18, 1860; Paris, Chaix; — *l'Histoire financière des chemins*

[1] Avant la révolution de 1848, par esprit de concentration administrative; après 1848, dans les mêmes vues et par esprit de socialisme; en 1860, dans le but d'accroître les ressources du Trésor et dans l'espoir de bénéfices à réaliser par les meneurs de ces grandes affaires.

[2] Il y a 35.000 kilomètres de routes impériales. — Le kilomètre de chemin de fer évalué avec moyenne très-faible de 330.000 fr.

de fer français et étrangers, par M. Wolters, in-8°; 1860, Chaix; — pour les prix des actions, les dividendes, etc. : *Opérations de la Bourse*, par M. A. Courtois fils, in-18; 1860, 4e édition, Garnier frères; — pour la question du rachat : du *Rachat des chemins de fer par l'État*, par M. Ponjardhieu, *Revue des Deux-Mondes*, du 15 octobre 1860, in-8°; Claye.

II. Les chemina de fer dans le monde entier.

C'est à partir de 1830 que, par les perfectionnements de la locomotive, les chemins de fer réunirent les conditions de puissance, de vitesse et de bon marché qui ont déterminé leur immense succès. Les avantages des nouvelles voies furent constatés par la petite ligne de Manchester à Liverpool[1]. Peu d'années après, des entreprises semblables s'organisaient en Angleterre et aux États-Unis, puis en Belgique, en France, en Allemagne, et plus tard successivement dans les divers pays de l'Europe, dans l'Inde, quelques pays de l'Amérique du Sud, etc.

En 1839, l'étendue des lignes ferrées était déjà de 3,233 kilomètres en Angleterre. Elle n'était que de 572 kilomètres en France[2], et de 834 dans le reste de l'Europe; ces lignes en grande partie ne servaient qu'à l'exploitation des mines et des usines.

A partir de cette époque, l'élan est devenu général, et en moins de vingt ans plus de 70.000 kilomètres étaient en exploitation sur le globe, savoir : 27.000 aux États-Unis[3], 14.000 en Angleterre, 6.000 en France, 4.000 en Prusse, 2.700 en Au-

[1] Inaugurée en septembre 1830. Premier essai des machines à chaudières tubulaires de Séguin, perfectionnées par Stephenson. La loi d'autorisation est du mois de mai 1826; les autres lois d'autorisation des chemins de fer anglais sont de 1833.

[2] Causes de ce retard : 1° l'hésitation de l'opinion et des pouvoirs publics entre le mode d'exécution par l'État suivi pour les routes et le système de concession aux compagnies, pratiqué en Angleterre et aux États-Unis; 2° l'esprit de routine et le manque d'initiative, par suite des habitudes de tutelle administrative.

[3] En 1842, il y avait aux États-Unis 6,814 kilomètres de chemins achevés (*Voies de com. aux États-Unis* par M. M. Chevalier), II, p. 518.

triche, 2.500 au Canada, 1.700 en Belgique, 1,400 en Russie, 1.100 en Bavière, 1.100 dans les colonies anglaises, etc. [1].

Ces chiffres arrondis sont extraits d'un tableau de chiffres recueillis pour 1856 par M. Edm. Teisserenc, qui porte à 115.000 kilomètres les concessions faites à cette époque.

Les 14,000 kilomètres exploités en Angleterre avaient coûté, à la fin de 1856, environ 7 1/2 milliards, soit 503.000 fr. par kilomètre; — les 10.000 kilomètres exploités en Allemagne avaient coûté 2 milliards 780 millions, soit 278.000 fr. par kilomètre ; — les 6.200 kilomètres exploités en Allemagne avaient coûté 3 milliards 126 millions, soit 503.000 fr. par kilomètre; — les 27.000 kilomètres exploités aux États-Unis avaient coûté 3 1/2 milliards ou 126.000 fr. par kilomètre. Mais ce ne sont là que des moyennes. — Aux États-Unis, les terrains ont été moins chers, beaucoup de chemins ont été construits à une voie; beaucoup d'ouvrages d'art ont été faits en bois; les pentes sont considérables et les courbes très-roides.

Dans un tableau de chiffres recueillis par M. Perdonnet [2], pour les chemins du globe, fin 1857, le total des kilomètres exploités s'élève, pour l'Europe, à 40.661 et le total des kilomètres concédés à 76.123. Le capital engagé en Europe par les premiers est évalué par M. Perdonnet, à 15 milliards et demi et à près de 27 milliards. pour les chemins concédés comme suit :

Dépenses pour les chemins des fer.

	EXPLOITÉS. Milliards de francs.	CONCÉDÉS. Milliards de francs
Angleterre (fin 1856)	5.519	8.386
Écosse	1.031	1.420
Irlande	912	157
France	3.753	6.980
Prusse	1.035	1.488
Autriche [3]	867	2.030

[1] Dans l'article CHEMIN DE FER du *Dict. univ. du commerce et de la navigation*, publié par Guillaumin et Comp., 1858.

[2] *Notions générales sur les chemins de fer*, in-18, Lacroix et Baudry. p. 14.

[3] Y compris la Lombardie.

	EXPLOITÉS. Milliards de francs.	CONCÉDÉS. Milliards de francs.
Divers États confédérés d'Allemagne.[1]	979	1.317
Russie.	255	1.086
Espagne	232	1.210
Italie	289	727
Belgique.	386	566
États-Unis[2].	5.329	7.376
Canada.	482	637
Reste de l'Amérique	176	560
Inde, etc.	173	3.526

Le capital engagé dans les chemins de fer depuis trente ans dépasse déjà l'énorme dette de l'Angleterre (20 milliards) et celle de la France; mais ce capital a été dépassé d'une manière reproductive, soit directement soit indirectement par les facilités données à tous les éléments de la vie sociale; tandis que les milliards des dettes ont passé pour la plupart en dépenses de guerre, les unes simplement non reproductives, les autres à la fois improductives et destructives.

En Angleterre, en Allemagne, les obligations entrent dans le capital pour un peu plus de moitié; en France, pour le double, et cette proportion paraît devoir être déplacée.

Dans quelques pays, des subventions ont été données, sous différentes formes, aux entreprises de chemins de fer; de plus un intérêt a été garanti aux actionnaires ou aux porteurs d'obligations. En France, les subventions s'élèvent à près d'un milliard; l'Etat avait garanti un intérêt de 4 0/0, à plusieurs chemins; mais il se réservait d'entrer en partage des produits nets, quand ces produits dépasseraient 12 0/0. La loi de 1859 conforme aux conventions avec les compagnies, garantit un minimum de 4.65 aux obligations du nouveau réseau et annule les anciens droits qu'il s'était réservés. En Prusse, l'état garantit un minimun d'intérêt de 3 1/2 0/0; mais il demande le tiers du revenu dépassant 5 0/0 et se réserve la faculté de réduire les tarifs de transport quand les actions touchent au delà de 10 0/0.

[1] Bavière, Saxe, Hanovre, Wurtemberg, Bade, Hesse, etc.
[2] Aux États-Unis : 41.900 exploités, 58,000 concédés.

XXV

ORGANISATION ADMINISTRATIVE ET FINANCIÈRE DE LA FRANCE. CONTROLE DE LA COUR DES COMPTES.

L'administration des finances, en France, est organisée de façon à concentrer la gestion de la fortune publique sous la direction du ministre des finances et la surveillance successive de plusieurs agents faisant le service de la trésorerie. Ce service comprend la distribution mensuelle des fonds, dont chaque ministère peut disposer pendant le mois suivant; l'acquittement des dépenses imputées sur les crédits législatifs, l'émission et le remboursement des bons du Trésor ou billets à payer, les mouvements de caisse produits par l'encaissement des revenus et l'acquittement des dépenses. Ce service donne lieu à une comptabilité générale[1], qui permet de contrôler les diverses opérations. Tous les fonctionnaires chargés d'un maniement de fonds sont considérés comme comptables, et soumis, à ce titre, à des obligations spéciales. Les fonctions de comptable sont incompatibles avec celles d'administrateur ou d'ordonnateur, et réciproquement. Les principaux ordonnateurs sont les ministres, les préfets, les maires, etc.; les principaux comptables sont les receveurs généraux, les receveurs particuliers, les payeurs.

Il y a un receveur général par département, et, à Paris, un receveur central. Les receveurs généraux perçoivent certains droits directement (droits des mines, des brevets d'invention, droits universitaires), et centralisent les mêmes droits perçus dans les autres arrondissements par les receveurs particuliers, ainsi que le montant des contributions indirectes perçues par des agents spéciaux; ils sont les agents et les banquiers du Trésor central, effectuant les opérations de trésorerie que nécessitent les services publics, devant verser les fonds excédants dans

[1] Organisée par une ordonnance royale du 31 mai 1858.

des délais déterminés, et recevant des intérêts lorsqu'ils font des versements anticipés. Ils sont les correspondants officiels de la Caisse des dépôts et consignations et du Crédit foncier. Ils sont, de plus, autorisés à faire des opérations de banque pour le compte particulier, à recevoir des dépôts, etc.; ce qui rend la profession très-lucrative.

Les receveurs généraux se trouvent en relation avec les banquiers, les négociants, les capitalistes, font parvenir les fonds à la Caisse centrale, au moyen de virements, de traites, de mandats, etc., et les soldes en numéraire ne dépassent pas 30 ou 40 millions.

Les receveurs particuliers concourent, sous les ordres des receveurs généraux, dans les arrondissements, aux différents services dont les receveurs généraux sont chargés. Il y a un receveur particulier dans chaque arrondissement; il y a aussi des payeurs spéciaux attachés à divers services : aux armées, en Algérie, aux colonies.

Le service des contributions indirectes donne lieu à une administration spéciale dont le centre est au ministère des finances, qui est subdivisé en directions départementales, et dont les agents sont les percepteurs, et, à quelques égards, les receveurs particuliers et les payeurs. Les directeurs des contributions indirectes font opérer le recensement de la matière imposable, rédigent les matrices des rôles et les cotes. Les percepteurs remplissent aussi les fonctions de receveurs des communes, des hospices, etc.

Le contrôle des finances se fait directement, au moyen des éléments de la comptabilité générale, par des inspections spéciales, et par les vérifications de la *Cour des comptes*. Cette Cour, créée en 1807, pour remplacer les anciennes commissions de comptabilité, composée de fonctionnaires inamovibles, vérifie en détail les comptes administratifs des ministres, et appelle l'attention du gouvernement sur les faits que ces vérifications font ressortir. Elle exerce une juridiction indépendante sur les comptables publics.

En outre de la Cour des comptes, il faut signaler comme rouages accessoires du mécanisme financier, la Caisse des dépôts et consignations, la Caisse d'amortissement et la Banque de France. Le rôle des deux premiers établissements est caractérisé par leur nom; il sera d'ailleurs question plus loin de la Caisse d'amortissement (p. 441). Quant à la Banque de France, c'est un grand établissement commercial qui, en échange du monopole qu'on lui concède, fait quelquefois des avances et des prêts au Trésor, facilite la négociation de ses bons et de ses titres de rentes, en les prenant en dépôt, en ouvrant un compte courant au Trésor, etc.

Le désordre des finances fut une des plaies de l'ancienne monarchie, et une des causes principales des complications et des désastres de la Révolution.

L'Assemblée nationale apporta de grandes réformes dans l'assiette et la perception des impôts; elle entoura la gestion des deniers publics de garanties, notamment en ordonnant la publicité des comptes établis, des dépenses et des recettes. Le service des finances fut ensuite perfectionné sous le Consulat, sous l'habile administration de M. Mollien, qui conserva la direction du département du Trésor, pendant presque toute la durée de l'Empire. On introduisit l'ordre, la lumière et le contrôle dans tous les services, à l'aide de la comptabilité commerciale[1], et l'on créa la Cour des comptes (1807), chargée d'un contrôle permanent sur la régularité des opérations financières, avec une juridiction spéciale.

Les gouvernements représentatifs qui ont succédé à l'Empire ont perfectionné cette organisation sous l'impulsion de la presse et de la tribune[1].

[1] Voir ce qui est dit à ce sujet page 320.

[2] Voir, sur les améliorations introduites, depuis 1814, dans la comptabilité publique, le rapport de M. Chabrol adressé au roi en 1830 et rédigé par M. le marquis d'Audiffret, un de ceux qui ont le plus contribué à ces perfectionnements. V. le *Système financier* de ce dernier.

XXVI

CHIFFRES DES DÉPENSES ET DES RECETTES EN FRANCE A DIVERSES ÉPOQUES.

Au commencement du dix-septième siècle, sous Henri IV (mort en 1610), le revenu suffisant à la dépense était de. . . . . MILLIONS. 35

En 1683, à la fin de l'administration de Colbert, les dépenses (non compris 32,2 millions de rentes et gages pour la perception de l'impôt), s'élevaient à. . 95

Vauban, dans sa *Dîme* (1707), estimait suffisante au gouvernement de Louis XIV une récette de. . . 180

Necker, en 1789, estimait les dépenses à. 610

« L'Empereur estimait qu'il fallait à la France (premières années du dix-neuvième siècle) un budget de 800 millions pour l'état de guerre et de 600 millions pour l'état de paix. » (*Idées napoléoniennes*). . . 600

En fait, les chiffres des budgets ont été plus élevés; en 1810, les *recettes* s'élevaient à. 923

La Restauration (1816-1830) a presque toujours dépensé près d'un *milliard*, chiffre qui jouait alors un grand rôle dans les discussions; et en 1829. . . 1.014

Le gouvernement de Juillet a de plus en plus dépassé « le milliard, qui, depuis tant d'années, effraye l'imagination de la France. » (M. Thiers, rapporteur du budget de 1832.) Les dépenses de 1847 se sont élevées à. 1.629

Les dépenses de 1848, année de la Révolution, à. 1.770

Celles de 1858, selon le dernier budget définitif publié, à. 1.858

Celles de 1862, selon le budget provisoire, à. . . 1.970

Le rapprochement de ces chiffres est curieux et fait naître bien des réflexions; mais on ne peut faire de comparaison entre les premiers et les derniers; car il faudrait tenir compte de la

différence des limites nationales aux diverses époques, du chiffre de la population, de la richesse du pays, de la nature des administrations et des services publics aux diverses époques, et de la dépréciation du pouvoir de l'argent, ainsi que des causes de l'accroissement des dépenses publiques dont nous avons parlé p. 197.

Dans le budget de 1789, Necker portait les recettes à 585 millions et les dépenses à 610[1]; mais, en sus des charges indiquées par ce budget, il faut tenir compte des dîmes, des droits féodaux en dehors des redevances foncières (prix des anciennes concessions des terres), de la non-culture des terres en friche, des péages multipliés sur les routes, des droits de douanes provinciales, du mauvais état des chemins, des entraves des corporations, de la cherté des produits fabriqués, etc., de l'iniquité dans l'assiette des impôts, de la cherté des perceptions, des exactions et des ennuis auxquels elle donnait lieu, de la mauvaise distribution et du mauvais emploi des revenus publics en général.

Pendant la période révolutionnaire, il y a eu diminution des recettes, augmentation des dépenses, retour des abus et des désordres sous d'autres formes, par suite de l'agitation intérieure et de la lutte avec l'Europe, de l'émission des assignats, des emprunts forcés et autres mesures révolutionnaires contre les choses et les personnes.

Sous le premier empire, les dépenses se sont accrues par le fait de la guerre; mais l'Empereur retirait des pays étrangers des ressources soit en nature, soit en espèces. Francis d'Ivernois[2] porte à 1.700 millions les recettes extérieures, de 1806 à 1810. Il faut ajouter qu'à cette époque plusieurs pays avaient été annexés à la France, et, d'autre part, que les impôts mis sous les yeux du public n'étaient ni aussi réguliers, ni aussi explicites, ni aussi véridiques qu'ils l'ont été depuis.

[1] Voir le détail dans le compte rendu de Necker.

[2] *Napoléon administrateur et financier*, in-8°, 1812, Genève, Paschoud.

A partir de 1814, les comptes ont été publiés avec régularité. Ils nous apprennent que les résultats des budgets définitifs ont été comme suit. Nous ne citons que ceux des années caractéristiques par les événements :

	RECETTES ordinaires.	RECETTES extraordinaires.	TOTAL des recettes.	DÉPENSES.
1814	467,7	92,3	560,0	572,2
1815	729,1	147,1	876,5	931,4
1816	878,9	157,9	1.036,8	1.055,8
1823	918,7	123,9	1.042,7	1.118,0
1829	992,4	29,4	1.021,8	1.014,9
1847	1.342,8	29,5	1.372,3	1.629,6
1848	1.207,2	560,6	1.767,9	1.770,0
1852	1.336,2	151,1	1.487,3	1.515,1
1853	1.391,1	133,3	1.524,4	1.547,5
1854	1.417,6	384,3	1.802,0	1.988,0
1855	1.535,9	1.257,3	2.793,2	2.399,2
1856	1.637,7	276,2	1.913,9	2.195,7
1857	1.683,3	115,9	1.799,2	1.872,5
1858	1.871,3	18,9	1.890,2	1.858,4
1859	1.772,5	121,3	1.773,0	1.765,7
1860	1.124,5	31,3	1.825,8	1.824,9
1861	1.839,4	1,3	1.840,7	1.840,1
1862	1.938,2	35,8	1.974,1	1.969,7

A partir de 1859, ce sont les chiffres des budgets provisoires.

Sous la Restauration, à l'exception des années 1816, 1817, 1818 (indemnité aux puissances étrangères), de l'année 1823 (guerre en Espagne), le chiffre des dépenses s'est maintenu au-dessous du *milliard;* mais, à partir de 1828, le milliard est dépassé, et le chiffre va progressant sous la triple influence des armements militaires, du développement donné aux travaux publics (aux voies de communication et aux chemins de fer notamment), de l'accroissement et des besoins administratifs.

De 1814 à 1839, les excédants de recettes et les excédants de dépenses se sont produits alternativement; mais, à partir de 1840, le déficit a été constant, et s'est souvent élevé au-dessus de 100 millions. Il a été de 167 millions en 1846, de 257 millions en 1847, de 214 millions en 1849, etc.

Totalisés en 1853, les excédants de recettes s'élevaient à 354 millions, et les excédants de dépenses à 1,426 millions. (Voir ce qui est dit plus loin.)

XXVII

DÉTAILS SUR LA DETTE PUBLIQUE EN FRANCE.

La dette inscrite, à diverses époques. — Intérêts, Capital, Inscriptions. — La dette flottante. — Autres dettes.

I. La dette inscrite à diverses époques.

A la mort d'Henri IV, en 1610, grâce à la sage administration de Sully, la dette publique avait été payée, et il y avait à la Bastille une réserve de 30 millions de livres en argent.

En 1683, à la mort de Colbert l'État n'était point endetté. Colbert avait trouvé le moyen de faire face aux frais de la guerre et aux dépenses fastueuses de Louis XIV.

Mais celui-ci, en mourant (septembre 1715), laissait une dette de 2 milliards 600 millions.

Sous le règne suivant, la seule guerre, à propos de la succession d'Autriche (1740-1748), augmenta la dette de 1.200 millions pour la France seulement. — En 1774, la dette exigible (flottante), nouvellement accumulée, formait un capital de 235 millions de livres [1].

La dette inscrite ou consolidée était en rentes annuelles :

Au moment de la Révolution [1].	207
Lors de la création du Grand-Livre, en 1793.	127,8
En 1800, après la banqueroute (loi du 9 vendémiaire an VI). .	40,2
En 1814, à la fin de l'Empire.	63,5
En 1830, à la fin de la Restauration.	199,4
En 1848, à la fin de la monarchie de Juillet.	244,2
En 1852, à la fin de la deuxième République.	239,5
En 1861, budget provisoire.	353,9

[1] *Mémoires* de l'abbé Terray pour l'année 1774.

[1] Compte rendu de Necker, et non compris les pensions.

La dette inscrite et les autres dettes figurent, au budget de 1861, pour 571 millions (Voir ci-après p. 440).

Le gouvernement de la Restauration (quatorze ans), laissait un déficit de 80 millions, après avoir emprunté 1 milliard et 188 millions.

Le gouvernement de Juillet (dix-huit ans) en laissait un de 415 millions, après avoir emprunté directement 1 milliard 355 millions, et pris 442 millions à la Caisse d'amortissement.

II. Intérêt. — Capital. — Inscriptions.

L'intérêt a été de 5 pour 100 de 1793 à 1814; depuis, on a créé du 4 1/2 (1825), du 4, du 3. — En 1852, le 5 pour 100 a été converti en 4 1/2.

La dette se composait, en 1860, de :

	RENTES.	NOMBRE d'inscriptions.	CAPITAL en millions.
4 1/2 p. 0/0 (1825).	884.560	1.838	19,6
4 1/2 p. 0/0 (1852), ancien 5 p. 0/0.	172.397.811	728.929	3.831,0
4 p. 0/0.	2.301.754	2.312	57,5
3 p. 0/0.	162.772.464	340.722	5.425,7
	338.356.589		9.334,0

III. Dette flottante à diverses époques, depuis 1831.

	BONS du Trésor.	Autres effets à payer, fonds en dépôt, comptes courants.	AVANCES des receveurs généraux.	TOTAL de la dette flottante.
1831	142,4	106,1	4,4	253,0
1847	55,3	365,8	37,2	458,4
1848	284,0	296,4	50,3	630,8
1852	127,2	442,0	45,9	615,0
1859	240,9	511,9	94,3	847,1
1860	206,1	625,1	90,0	921,7
Moyenne de 1831 à 1860	153,3	319,3	46,0	518,6

IV. Dette flottante aux 1er janvier 1860 et 1861.

	1859. MILLIONS.	1860. MILLIONS
Bons du Trésor représentant la réserve de l'amortissement pour les six derniers mois de l'année 1859	43,0	66,3
Bons de garantie remis aux comptoirs d'escompte.	5,2	5,0
Effets émis par le directeur comptable des caisses entrales du Trésor	360,5	264,5
Effets émis par les comptables extérieurs	8,5	8,5
Correspondants du Trésor	570,6	608,2
Correspondants des comptables des finances	21,9	22,0
Fonds particuliers des comptables de finances	108,8	92,8
Total de la dette flottante	1.118.—	1.067.—

Cette dette coûte naturellement des intérêts, des frais d'escompte, de négociation, etc.

V. Autres dettes.

En outre de la dette inscrite sur la dette flottante, il faut tenir compte de diverses autres dettes. La loi du 23 janvier 1857 a autorisé l'émission d'obligations trentenaires de 500 francs. A la fin de 1859, la caisse des dépôts et consignations en comptait pour 36 millions de francs dans son actif. — C'est là une nouvelle catégorie d'obligations.

En second lieu, le fonds annuel d'amortissement vient ajouter à l'intérêt de la dette ; — il en est de même des rentes viagères et pensions, — des intérêts de capitaux remboursables à divers titres (cautionnements, etc.), — des intérêts dits spéciaux, pour canaux et travaux divers.

Les budgets de 1861 et 1862 indiquent ces dettes comme suit :

	1861. MILLIONS.	1862. MILLIONS.
Consolidée	353,9	359,5
Amortissement	98,9	99,5
Viagère	71,6	72,7
Intérêts et capitaux remboursables	36,9	40,0
Emprunts pour canaux, etc.	9,4	21,9
	571.7	594,5

Le montant des cautionnements, des dépôts et consignations, font aussi partie de la dette publique. Les cautionnements forment un total de 255 millions, pour près de 55,000 personnes. Le mouvement des cautionnements, versements et retraites par les titulaires, est d'environ 16 millions par an. — Quelques-uns de ces cautionnements sont en titres de rentes et n'aggravent point la dette flottante.

XXVIII

OPÉRATIONS DE LA CAISSE D'AMORTISSEMENT DEPUIS 1816.

(V. p. 253.)

L'amortissement, fondé par la loi du 23 avril 1816, a fonctionné, sans interruption, depuis cette époque jusqu'au 13 juillet 1848, en vertu des lois de 1816 et du 10 juin 1833, suivant que le cours des rentes était au-dessus ou au-dessous du pair de 100 francs.

Les rentes acquises pendant cette période se sont élevées par les rachats effectués à la Bourse, à 80.950.800 fr.; — par la consolidation des réserves, dont le montant ne pouvait être appliqué aux rachats par suite de l'élévation de la rente 5 p. 100 au-dessus du pair, à 35.530.347.

A dater du 14 juillet 1848, l'action de l'amortissement a été complétement suspendue, et toutes les ressources de l'amortissement ont été affectés au payement des dépenses annuelles des budgets, en continuant cependant le système de consolidation indiqué par la loi du 10 juin 1833, pour l'emploi des réserves.

Cette *action fictive* de l'amortissement a ajouté aux rentes possédées par cet établissement une nouvelle somme de 51.051.154 fr., ce qui fait un total de 167.352.301 fr.

La nécessité étant devenue moins pressante pour le budget de 1859, on a rendu à l'amortissement une partie de son action. Une somme de 40 millions a été portée dans ce but au budget de 1859. Les rachats effectués se sont élevés à 1.838.362 fr. de

rentes, qui, ajoutés au total précédent, font 169.370.665 pour le montant des rentes acquises à divers titres par l'amortissement, depuis le 28 avril 1816 jusqu'au 1er janvier 1860.

Les rentes annulées pendant le même laps de temps s'élèvent à :

Sur les rentes rachetées.	80.950.700
— consolidées.	51.462.887
	132.413.587

XXIX

ORGANISATION FINANCIÈRE EN ANGLETERRE

L'administration des finances, en Angleterre, se fait au moyen d'administrations, offices ou bureaux, dépendant les uns du ministre des finances, les autres tout à fait séparés. A la tête de ces administrations se trouvent tantôt des commissions, tantôt des chefs de service ou directeurs. Le premier ministre, en Angleterre, chef du cabinet, porte le vieux titre de premier lord de la Trésorerie; mais la direction effective de l'administration des finances appartient au chancelier-sous-trésorier de l'Échiquier, toujours membre du parlement. C'est lui qui propose et soutient dans la Chambre des communes le budget. La banque administrative est dirigée par le collége des Lords commissaires du Trésor composé du premier lord, du chancelier, de trois lords *uniors* (un Anglais, un Écossais, un Irlandais), et de trois secrétaires qui font le travail, l'un des revenus, l'autre des dépenses et le troisième du personnel. On a fait depuis trente ans dans l'administration des finances, comme dans presque toutes les branches de l'administration anglaise, de nombreuses réformes. C'est ainsi qu'on a séparé la justice du service administratif, c'est-à-dire que la cour de l'Échiquier constitue maintenant un tribunal indépendant de l'Échiquier (*Exchequer*) [1]; — qu'on

[1] Voir l'étymologie de ce mot, page 54.

a séparé et simplifié les attributions des impôts, des douanes, des domaines, etc.; — que le service des caisses a été détaché de l'administration courante (1834); — que la banque d'Angleterre fait, moyennant salaire, le service du trésor, recevant des ministères les revenus publics qui leur arrivent, payant les dépenses sur les assignations des ordonnateurs compétents, payant les intérêts de la dette : à cet effet, elle adresse au bureau du contrôleur général un état journalier de ses payements et un état hebdomadaire des rentrées.

Le bureau du Contrôleur général (*comptroller general*), dirigé par un fonctionnaire nommé à vie, qui ne peut avoir un siége au parlement, et qui n'est responsable que devant les deux Chambres réunies, veille à ce que les assignations pour payements soient en parfaite conformité avec les résolutions des Chambres. La Banque ne paye que sur son contre-seing. Sur son refus de contrôle, la Trésorerie peut en appeler à la Cour du Banc de la Reine. Il dirige l'émission et le remboursement des bons de l'Échiquier, qui ne peuvent être émis que sur un warrant de la Trésorerie. Il est en outre le gardien des types, des poids, mesures et monnaies.

Le bureau du payeur général (*pay-master general*) effectue les payements des services civils, les payements en grand aux payeurs des régiments, de l'armée de terre, et les payements en détail aux payeurs de bureaux établis dans quatre ports.

Une cour des comptes (*audit office*), composée de commissaires spéciaux, d'inspecteurs, examinateurs ou reviseurs des comptes, est chargée de la révision des comptes et payements relatifs à la gestion des deniers publics; pour cela elle reçoit les comptes et états du contrôleur général, des administrations civiles et militaires. Elle peut appeler devant elle toutes les personnes ayant le maniement des deniers de l'État.

En vertu d'une loi de 1829 qui a supprimé la caisse d'amortissement (Voir page 247), un bureau spécial fonctionne pour appliquer annuellement un quart de l'excédant des revenus à la réduction de la dette, sous la direction d'un contrôleur géné-

ral et avec l'assistence d'une commission dont fait partie le chancelier de l'Échiquier et le président de la Chambre des communes. Mais les votes du parlement ont, la plupart du temps, rendu cette réduction nominale. Le bureau peut vendre des rentes viagères et éteindre une somme correspondante de consolidés. Il place à la banque d'Angleterre, avec intérêt, les fonds des caisses d'épargne et des sociétés de secours mutuels, dont elle contrôle les comptes et les statuts.

La monnaie est fabriquée, en Angleterre, par une régie gouvernementale (*royal mint*) qui remplace, depuis 1851, la corporation des monnayeurs, et à la tête de laquelle se trouve le maître monnayeur. (Voir ce qui est dit sur la fabrication des monnaies, dans le *Traité d'écon. polit.*, chap. XVII, § VII.)

Une caisse d'avances pour travaux publics (*public-works-loan-office*), créée en 1817 est destinée à faire, avec l'autorisation du Parlement, des avances à des entreprises de mines, de bûcheries, etc., qui ont un caractère d'utilité publique.

Trois grandes administrations financières sont indépendantes du ministère des finances, c'est-à-dire de la Trésorerie : les administrations des douanes, des revenus intérieurs et des postes.

L'administration des douanes, à la tête de laquelle se trouve une commission spéciale, administre les douanes dans le Royaume-Uni et aux colonies, au moyen d'un grand bureau siégeant à Londres. Cependant les nominations des nombreux agents (11,300) sont faites par les lords de la Trésorerie, sur la présentation de l'administration des douanes.

L'administration des revenus intérieurs est de création récente. En 1849 on a réuni sous une seule administration des *commissionners of Ireland revenue*, l'accise, le timbre, l'income-tax et d'autres droits, en vue de simplifier les services et d'opérer des économies d'administration.

L'administration de la poste, dirigée par un *post master general*, organise et gère les services postaux du royaume et des colonies, traite avec les chemins de fer et les entreprises des bateaux et fait les projets de transaction avec les autres États.

XXX

DÉTAILS SUR LA DETTE ANGLAISE

Elle dépasse actuellement 20 milliards de francs, et nécessite un service d'intérêts de 720 millions de francs; elle était, en 1800, de 12 milliards 109 millions (intérêt 504 millions). Les guerres avec la Révolution française l'avaient accrue de 7 milliards 1/2, sans compter celle d'Irlande (7.434, rapport de M. Addington, successeur de Pitt[1]). La guerre de 1755 avait doublé la dette de 1748; celle de 1775 contre l'indépendance des États-Unis l'avait plus que triplée.

La dépense, pour 1801, était portée à 1.723 millions de francs, somme plus élevée que la dépense d'aujourd'hui avec une population beaucoup moindre, 17 millions au lieu de 28 (V. p. 221).

L'intérêt de la dette anglaise est resté stationnaire de nos jours; le capital seul a progressé, mais d'une somme relativement petite, 20 millions sterling, ou 520 millions de francs. C'est ce qu'indique le tableau suivant, qui montre aussi les éléments de la dette, tant en consolidés qu'en dette flottante.

La dette flottante qui n'était que de 16 millions sterling en 1853, s'est successivement élevée à 22,8 en 1854, à 26,6 en 1855; à 28, en 1856; à 25,6, en 1857; à 25,9, en 1858....

En Angleterre, les intérêts de la dette sont payés par la Banque. Voir ce qui est dit dans la note précédente au sujet de la réduction de la dette (p. 443).

	DETTE ANGLAISE EN MILLIONS STERLING.			
	(1845.)	(1850.)	(1855.)	(1859.)
Intérêt de la dette permanente.	23,8	23,9	22,9	23,8
— viagère. . .	3,9	3,7	3,8	3,9
— flottante. . .	0,4	0,4	0,8	0,5
Total de l'intérêt.	28,2	28	27,6	28,3
Capital de la dette permanente.	766,6	769,2	766,7	786,2
— flottante. . .	18,4	17,7	26,6	16,2
Total du capital de la dette. . .	785,0	786,9	793,3	802,4

[1] Voir, pour plus de détails sur ces emprunts, les recherches de

Souvent la dette irlandaise est comptée à part; elle était, en 1859, de 43,1 millions sterling avec 1,5 millions d'intérêts.

XXXI

DÉTAILS SUR LA DETTE FÉDÉRALE, LES RECETTES ET DÉPENSES ET LES DETTES DES ÉTATS AUX ÉTATS-UNIS

La dette fédérale commença avec l'indépendance des États: noble origine. Sur environ 140 millions de dollars dépensés pour la guerre défensive, la moitié fut fournie par les taxes extraordinaires, et le reste par des émissions de bons et des emprunts qui furent constitués à l'état de dette générale, à l'époque de la paix, en 1783. Plus tard la guerre déclarée à l'Angleterre (1812) augmenta la dette de 85 millions de dollars: en 1816, la dette s'élevait à 127,4 millions de dollars; vingt ans après, en 1835, *la dette fédérale était éteinte.*

Malheureusement la crise commerciale de 1837-38, en faisant baisser le revenu des douanes et de la vente des terres, força le Trésor fédéral à recourir aux emprunts, à l'émission de bons. Puis vinrent les guerres avec les Indiens, les achats de territoire et la guerre du Mexique qui reconstituèrent une dette évaluée à 68 millions à la fin de 1852, tant consolidée que flottante, c'est une année de recettes ordinaires.

Mais par suite de la guerre civile qui a éclaté en 1861 par l'odieuse folie des États à esclaves, et qui se continue par l'inintelligente politique des États du Nord (à l'imitation des États centralisateurs d'Europe, au grand désavantage des populations d'Amérique et d'Europe, et, je le crains, au grand détriment de la liberté des esclaves d'une part et de la liberté des échanges d'autre part), les États du Nord de l'Amérique n'auront bientôt plus rien à envier pour la dette et pour les charges à l'Europe!

M. William Newmarch, *On the loans raised by Mr. Pitt*, Londres. Effingham Wilson, 1855, in-8°.

Les seize États sans esclaves, savoir : Californie, Connecticut, Illinois, Indiana, Lowa, Maine, Massachussets, Michigan, New-Hampshire, New-Jersey, New-York, Ohio, Pensylvanie, Rhode-Island, Vermont, Wisconsin :

	MILLIONS DE DOLLARS [1].
Ont reçu.	30,06
Ont dépensé.	34,57
Leur dette était de.	123,79
nécessitant un intérêt de.	5,82

Dans ces chiffres New-York, l'État empire, comme on dit en Amérique, entrait pour 13,14 millions dans les recettes, 14,35 dans les dépenses, 38,31 dans la dette payant un intérêt de 1,10 ; — la Pensylvanie vient immédiatement après, entrant pour 4,13 dans les recettes; 6,75 dans les dépenses; 39,13 dans la dette, payant un intérêt de 1,97.

Les quinze États à esclaves, savoir : Alabama, Arkansas, Caroline du Nord, Caroline du Sud, Delaware, Floride, Georgie, Kentucky, Lousiane, Maryland, Mississipi, Missouri, Tennessee, Texas, Virginie,

Ont reçu.	13,86
Ont dépensé.	13,84
Leur dette était de.	125,54
nécessitant un intérêt de.	4,75

En totalisant pour tous les États, on trouve :

Recettes.	43,92
Dépenses.	48,41
Capital de la dette.	249,33
Intérêt de la dette.	10,56

La dette en bloc ne s'élève qu'à six fois le revenu annuel; la dette des États libres qu'à quatre fois le revenu; mais celle des États à esclaves s'élève à plus de neuf fois le revenu. L'intérêt ne prend que le cinquième des recettes des premiers, et prend le tiers des recettes des autres.

[1] Le dollar vaut 5 fr. 34 cent.

Aux charges fédérales et des États, il faut encore ajouter, comme en Europe, les dépenses des circonscriptions administratives ou comtés, et celles de la cité ou de la commune (*city* ou *town*).

XXXII

SUR L'UTILITÉ DES IMPOTS EN EUX-MÊMES, ET LA PRÉTENDUE NÉCESSITÉ DES LOURDES CHARGES SUR LES PEUPLES

Nous avons reconnu, dès le début, non-seulement l'utilité, mais la nécessité, mais l'indispensabilité des impôts en les supposant, par hypothèse, assis, perçus, employés de la manière la plus rationnelle et la plus équitable (p. 9, etc.); mais nous avons montré que leur raison d'être gît dans le service rendu en échange (p. 21), et nous avons déduit les raisons qui militent en faveur de l'impôt modéré (p. 29, 52, 152).

Nous avons nié la vertu de l'impôt en tant que stimulant de l'industrie (p. 34), en tant que moyen de moralisation (p. 164, 352), en tant que moyen de nivellement et d'égalisation (p. 82 et 369), en tant que remède à la misère (p. 328), et instrument de progrès (p. 330); il nous reste à ajouter quelques mots sur l'impôt considéré comme moyen d'égalisation des fortunes, et sur la nécessité des impôts comme frein des populations.

Dans un pays où l'impôt est mal assis, improportionnel et progressif comme la misère (p. 363), il agit en sens inverse de l'égalisation, il favorise certaines classes aux dépens de certaines autres, il contribue au maintien du privilége et de l'aristocratie, il est injuste. Si on cherchait à le faire fonctionner dans un but inverse, pour limiter l'accumulation des fortunes et établir une péréquation de richesses entre les classes et les familles, on serait obligé d'avoir recours à l'impôt progressif illimité (p. 81), on se trouverait lancé dans une série de difficultés inextricables, pour aboutir, si on parvenait à atteindre le but, à l'état égalitaire des citoyens, qui ne peut être un état social permanent, qui n'est pas dans la nature des choses, ni dans les condi-

tions du progrès social, et qui aboutit au communisme, état social encore plus impossible que l'égalité des conditions.

La lourdeur des charges publiques a été considérée comme un bon moyen de gouvernement. Cette doctrine procède d'une fausse notion de la fonction de l'État que l'on ne considère pas rendant services rémunérés, comme protecteur et assureur de sécurité, mais encore comme compresseur, ennemi de la libre expansion des sociétés, et insouciant de la justice.

« Je connais les mœurs des vilains, disait le connétable de Bourbon aux états tenus de son temps ; si on ne les comprime pas en les surchargeant, bientôt ils deviennent insolents. Si donc vous ôtez entièrement l'impôt des tailles, il est sûr que tout de suite ils se montreront les uns à l'égard des autres comme envers leurs seigneurs : gens rebelles et insupportables. Aussi ne doivent-ils pas connaître la liberté : il ne leur faut que la dépendance. Pour moi, je juge que cette contribution est la plus forte chaîne qui puisse servir à les contenir. »

C'est en se mettant à ce point de vue que Philippe II, de sinistre mémoire[1], disait : « Il faut charger la mule pour l'empêcher de ruer. »

C'est ce sophisme que Fromenteau combattait à la même époque dans son *Secret des finances*[2], en répondant au sieur Baranque, type du courtisan, qui venait d'établir « l'excellence des peuples maigres... moins frétillants et propres à la rébellion... » à l'occasion de l'opinion émise au sein des trois états, en 1580, à Paris.

La lourdeur des impôts est encore pronée comme un moyen de gouvernement. Nous avons fait justice de ce sophisme dans le courant de ce volume. Voir particulièrement ce qui est dit de la limite naturelle des impôts, p. 24 ; de la justice dans la taxation, p. 42 ; des effets des impôts et de la manière dont les supportent les populations, p. 9, 29, 52, 152.

[1] Fils de Charles Quint, mort en 1598.

[2] IIIe livre, p. 415. V. sur cet ouvrage la note de la p. 514.

XXXIII

SUR LA DÉFINITION DE L'IMPOT ET LA THÉORIE DE L'IMPOT

Dans son livre récent, intitulé : *Théorie de l'impôt*[1], M. Proudhon insiste avec raison sur l'importance d'une bonne définition de l'impôt, car une bonne définition résulte d'une bonne notion, et d'une bonne notion découlent des conséquences vraies. Il croit avoir trouvé le premier (p. 348) la formule par excellence, en disant que l'*impôt est un échange*, échange dans lequel l'État donne des services et le contribuable des écus. Cette notion est exacte et conforme, comme le reconnaît M. Proudhon, à l'idée de Montesquieu, de J. B. Say, et, ajouterons-nous, à l'idée des physiocrates[2], de Smith et de tous les économistes. Mais la définition, tout en ayant l'avantage de formuler l'idée d'échange, n'est pas complétement juste. L'impôt n'est pas un échange, parce qu'il n'est pas un acte ; l'impôt est le prix d'un service reçu en échange, et c'est pour cela que notre définition (p. 21 et 22, déjà formulée dans la première édition) nous paraît encore préférable à celle de M. Proudhon. Quoi qu'il en soit, il est juste de dire que l'auteur a bien fait ressortir dans son livre que l'impôt, selon la justice et le droit moderne, n'est ni un tribut, ni une redevance, ni un loyer, ni un honoraire, mais un payement de services qui doit être consenti et non imposé par une autorité autre que les législateurs représentant des citoyens.

Mais M. Proudhon va plus loin et soutient à tort, nous le croyons, que l'impôt n'est pas une assurance, une prime d'assurance, veut-il dire ; car, si ce n'est pas une prime d'assurance dans le sens de toutes les assurances dont M. de Girardin veut faire des services publics[3], c'est avant tout et principalement le

[1] V. 1 vol. in-18, 1861.
[2] V. *Théorie de l'impôt* de Mirabeau père. in-4°, 1770, in-12, 1776.
[3] V. p. 340 sur l'ouvrage de ce publiciste financier.

prix de la sécurité (justice, propriété, liberté, etc.). M. Proudhon combat cette action de l'impôt, prix du service de sécurité, parce qu'il fait de l'État le gérant des services publics tels que les voies de communication, le crédit, les assurances, les mines, les docks, etc., dont il tire un profit-impôt. C'est en ce sens qu'il définit encore l'impôt, p. 67 : « La quote-part à payer par chaque citoyen pour la dépense des services publics. » Cette formule traduit bien exactement le fait des impôts dans les pays civilisés; elle traduit en termes plus simples la définition de Smith et de Say (V. p. 20 et 344), mais elle laisse intacte la question de savoir en quoi consistent ces services.

M. Proudhon a une autre prétention qui ne nous paraît pas mieux justifiée. « Une théorie complète de l'impôt, de ses principes, de ses règles, de sa nature, de son objet, de ses anomalies, de sa fonction dans le système économique des nations, n'avait jamais, que je sache, été donnée; grâce à l'appel des honorables conseillers de Vaud, elle aura été du moins ébauchée, et pour la première fois (p. 330). »

Bibliographie en main, il ne serait pas difficile de prouver que la théorie de l'impôt a été plus qu'ébauchée par des esprits éminents. Sans les travaux de ces esprits éminents, sans les publicistes économistes et financiers, que M. Proudhon a en si médiocre estime, et même sans le congrès de Lausanne, que M. Proudhon dédaignerait moins s'il y avait assisté et qui lui a fourni plus d'une thèse, il est douteux que son livre contînt les bonnes choses qui y sont.

En ce qui nous concerne, nous professons depuis longtemps cette théorie de l'impôt — prix des services rendus[1].

[1] V. *Éléments de l'économie politique*, 2e édition, 1841 et 1848. — *Éléments de finances*, 1858, page 25, et cette 2e édition p. 21, 22, 29, 200.

XXXIV

SUR LES CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES ET EXTRAORDINAIRES, LES VIREMENTS DANS LE BUDGET, ET LA SITUATION FINANCIÈRE ACTUELLE DE LA FRANCE

En général, les ministres des finances tiennent à honneur de présenter des budgets en équilibre, c'est-à-dire sans déficit; le plus souvent, ces états sont présentés et votés avec un excédant de recettes, et, le plus souvent aussi, ils se soldent en réalité par un excédant de dépenses plus ou moins considérable.

Ces excédants de dépenses se sont progressivement accrus en France depuis un demi-siècle; ils sont devenus tels, de nos jours, qu'ils présentaient un grave danger auquel l'Empereur a cru prudent de remédier, en renonçant totalement à la prérogative de décréter soit des crédits supplémentaires, soit des crédits extraordinaires, sans l'assentiment préalable du Corps législatif, à la suite d'un rapport que lui adressait, en conseil privé, M. A. Fould, ancien ministre des finances, de nouveau chargé de la direction de cette branche de l'administration, pour aviser aux moyens de prémunir l'État contre le danger du déficit.

Voici les principaux faits énoncés dans ce mémoire, et quelques passages de ce remarquable document[1] :

M. Fould, comparant les huit exercices de 1840 à 1847 avec ceux de 1851 à 1858, trouve que les crédits supplémentaires et extraordinaires se sont élevés, pendant la première période, à 1 milliard 200 millions à peu près, défalcation faite des annulations, soit environ 150 millions par an; — que de 1851 à 1858 ils se sont élevés à 2 milliards 400 millions, en moyenne 300 millions par an; — mais que si l'on déduit de ces dernières dépenses 1 milliard 348 millions employés pour la guerre d'Orient,

[1] Voir ce rapport et la déclaration de l'Empereur dans le *Moniteur* du 14 novembre 1861.

il reste pour la seconde période une somme de crédits égale à ceux de la première. Quoi qu'il en soit de cette comparaison, les crédits supplémentaires de 1851 à 1858 se sont élevés à 2 milliards 400 millions, et à 2 milliards 800 millions de 1851 à 1861 (83 en 1859, 115 en 1860, 200 en 1861).

M. Fould signale cette situation comme très-grave, et l'attribue principalement « à la liberté qu'a le gouvernement de décréter des dépenses sans le contrôle du pouvoir législatif. » « On l'a dit, avec raison, ajoute-t-il, rien n'est plus difficile que de lutter contre le plus légitime des entraînements, celui des dépenses utiles. »

M. Fould montre ensuite l'insuffisance des ressources et du crédit public pour faire face aux besoins créés par cette trop grande liberté et cet entraînement dans les dépenses.

« .... En rendant au Corps législatif ses attributions les plus incontestables, l'Empereur le solidariserait avec son gouvernement; il obtiendrait, pour prix de cette concession, un budget où les allocations seraient plus en rapport avec les besoins réels.

« Pour satisfaire à ces dépenses, on a eu recours au crédit sous toutes les formes, et on a utilisé, avec l'assentiment des pouvoirs publics, les ressources des établissements spéciaux dont l'État a la direction. Les emprunts en rente négociés en 1854, 1855 et 1859, ne s'élèvent pas à moins de 2 milliards. Lors du renouvellement du privilége de la Banque, le Trésor a absorbé l'augmentation du capital de 100 millions imposée à cet établissement. La caisse de la dotation de l'armée, qui avait reçu 135 millions, a vu tout son encaisse absorbé par le Trésor, qui lui a remis directement des inscriptions sur le Grand-Livre. Enfin, on a eu recours à un nouveau mode d'emprunt, les obligations trentenaires, dont on a émis cette année 132 millions.

« Le public a souscrit ces emprunts avec un grand empressement; mais ce serait se faire de dangereuses illusions que de compter indéfiniment sur le développement du crédit national [1].

[1] Voir, page 254, ce qui est dit sur le dévouement et le patriotisme des préteurs.

« L'état du crédit doit d'autant plus attirer l'attention de l'Empereur que la situation des finances préoccupe tous les esprits. Lors de la dernière discussion du budget, on calculait que les découverts devaient s'élever, à la fin de l'année, à près d'un milliard, et ce chiffre n'est certainement point exagéré. Le Corps législatif et le Sénat ont déjà exprimé leur inquiétude à ce sujet. Ce sentiment a pénétré dans la classe des hommes d'affaires, qui tous présagent et annoncent une crise d'autant plus grave qu'à l'exemple de l'État, et dans un but d'amélioration et de progrès, peut-être trop précipité, les départements, les villes et les compagnies particulières se sont lancés dans des dépenses très-considérables.

« Le véritable moyen de conjurer cette crise, c'est d'agir avec promptitude et décision, et de fermer la source du mal en supprimant les crédits supplémentaires et extraordinaires. »

M. Fould conseille aussi de faire discuter et voter le budget au Corps législatif par sections ou divisions générales; il combat également le vote par de trop grandes divisions ou par ministères, comme « n'étant qu'une garantie incomplète contre le retour des entraînements, causes des embarras actuels, » et le vote par chapitres, tel qu'il avait lieu sous le régime parlementaire, comme faisant trop intervenir le pouvoir législatif dans l'administration. On sait que, par la Constitution de 1852, l'Empereur s'est réservé la prérogative de décider, par décret, sur les travaux d'utilité publique et les entreprises d'intérêt général, et qu'un sénatus-consulte a, depuis, décidé que le budget continuerait à être présenté par *chapitres* et par *articles*, mais qu'il serait voté par *ministères*. Ce système, combiné avec les entraves mises à l'initiative individuelle des membres du Corps législatif, ôtait toute autorité, tout contrôle sérieux à ce corps.

En même temps M. Fould préconise les avantages de la pratique du droit de *virement* de fonds de service à service, établi par le sénatus-consulte du 25 mars 1852, et qui n'a jamais été accueilli, dit-il, favorablement par le conseil d'État et l'administration des finances, et dont le décret du 10 novembre 1856

a limité l'application aux deux derniers mois de l'exercice. Il y avoit le seul moyen pratique et efficace d'assurer les services publics en l'absence du Corps législatif. » Mais le gouvernement ne pourra-t-il abuser de ces virements, s'il est entraîné par la dépense? et aura-t-il moins de peine à faire régulariser cette opération que celle des crédits supplémentaires? — Il est à craindre que le remède au mal si énergiquement signalé ne soit pas uniquement dans l'abandon de la prérogative du droit d'autoriser les crédits supplémentaires extraordinaires remplacés par les virements. Ce remède est bien plus dans la spécialité des dépenses sévèrement observée, avec faculté de petits virements dans les services homogènes indiqués par la pratique ou la nature des choses et faciles à contrôler.

M. Fould cite à l'appui de l'opinion qu'il défend contre les crédits supplémentaires, l'exemple de tous les pays où le système représentatif est pratiqué, l'Angleterre notamment. A propos des virements pratiqués dans ce pays il dit : « Un grand pays voisin n'a jamais donné au pouvoir exécutif la latitude de dépenser une somme quelconque sans un vote préalable, et cependant la spécialité des dépenses votées est absolue. Le nombre des chapitres inscrits au budget est de 240 environ. Seuls les ministres de la marine et de la guerre, à cause de leurs services disséminés sur toute la surface du globe, ont la faculté de faire des virements, et ces compensations qu'il faut soumettre au Parlement sont entourées de conditions excessivement vétilleuses [1]. »

M. Fould estime encore que la renonciation spontanée du pouvoir impérial à la prérogative des crédits supplémentaires et extraordinaires ôterait à l'Europe tout prétexte à la croyance d'une attaque subite de la France contre l'Europe, et amènerait, d'une part, la cessation de l'inquiétude, des menées hostiles et des armements progressifs, et, d'autre part, le développement

[1] Pour parer aux éventualités, il est ouvert chaque année, sous le titre de Crédit général pour objets divers, un crédit de 100,000 livres sterling, dont il doit être rendu compte au Parlement.

des ressources et la cessation des embarras actuels qui ne se produiraient plus. — S'il est peu probable que le remède de M. Fould ait autant d'efficacité, il est juste de dire qu'il doit agir dans ce sens, si le gouvernement, le Corps législatif et l'opinion publique agissent de concert pour donner des gages de sécurité à l'Europe.

Par suite de ce rapport, le Sénat a été saisi d'un projet de sénatus-consulte portant modification du sénatus-consulte du 25 décembre 1852, et disant :

« Le budget des dépenses est présenté au corps législatif avec ses divisions en sections, chapitres et articles. — Le budget de chaque ministère est voté par sections, conformément à la nomenclature annexée au présent sénatus-consulte[1]. — La répartition par chapitres des crédits accordés pour chaque ministère est réglée par décret de l'Empereur, rendu en conseil d'État. — Des décrets spéciaux, rendus dans la même forme, peuvent autoriser des *virements* d'un chapitre à un autre dans le budget de chaque ministère. — Il ne pourra être accordé de crédits supplémentaires ou de *crédits extraordinaires* qu'en vertu d'une loi. »

Le Sénat a adopté ce projet[1] en modifiant le mode de répartition qui se fera pour chaque *section* au lieu de se faire pour chaque *ministère* (vote du 21 décembre 1852).

M. Troplong, rapporteur de la commission et président du Sénat, a ainsi expliqué la marche des choses en cas de besoins impérieux, celui, par exemple, de dépenses imprévues à faire pour une inondation :

« Si le Corps législatif n'est pas assemblé, un décret de virement, dicté par l'urgence, découvrira l'une des sections du ministère des travaux publics pour contribuer à la réparation des inondations; mais comme ce découvert fera un vide dans la sec-

[1] Il y aura 68 sections au budget de 1863. Le budget de 1848 avait 558 chapitres; celui de 1853 voté avant le sénatus-consulte du 25 décembre 1852, en avait 363.

tion, comme il sera nécessaire de faire rétablir dans cette section ce qui a été pris et dépensé ailleurs, et dont elle ne peut se passer, le Corps législatif sera convoqué le plus tôt possible pour pourvoir à la nécessité. »

M. Troplong a insisté dans sa conclusion sur la pensée qu'a exprimée M. Fould dans son Mémoire à l'Empereur :

« Le véritable danger, dit-il, pour nos finances est dans la liberté qu'a le gouvernement de décréter les dépenses sans le contrôle du pouvoir législatif. Voilà l'idée mère de ce Mémoire, qu'il ne faut pas détourner de son véritable sens. »

XXXV

LES DIVERS IMPOTS SUR LE VIN

(P. 67, 154.)

La contribution sur les boissons est une des plus mal assises et des plus remarquables par la multiplicité et la diversité des droits dont elle se compose.

Voici la liste[1] des impôts divers qui pèsent sur le vin en France, selon les mouvements qu'on lui fait subir et les destinations qu'il reçoit :

1° Impôt au profit de l'État, sous le titre de contribution foncière.

2° Impôt au profit de l'État, sous le titre de passavant, exigible chaque fois qu'un propriétaire fait transporter d'un vin d'une de ses caves dans une autre.

3° Impôt au profit de l'État, sous le titre d'acquit-à-caution, chaque fois que le vin est transporté dans un entrepôt.

4° Impôt au profit de l'État, sous le titre de droit de mouvement, chaque fois que du vin est vendu à un particulier pour la consommation de sa maison.

5° Impôt au profit de l'État, sous le titre de droit de détail, quand le vin est vendu par les débitants.

[1] Extraite de l'*Impôt* par M. de Girardin.

6° Impôt au profit de l'État, sous le titre de licence, payable par le marchand en gros qui vend aux débitants.

7° Impôt au profit de l'État, sous le nom de licence, payable par les débitants.

8° Impôt au profit de l'État, sous le nom de licence, payable par le propriétaire qui veut vendre son vin en détail.

9° Impôt au profit de l'État, sous le nom de licence, payable par le marchand distillateur.

10° Impôt au profit de l'État, sous le nom de licence, payable par le propriétaire qui veut mettre dans son vin une certaine quantité d'eau-de-vie pour composer des rogommes.

11° Impôt au profit de l'État, sous le titre de droit d'entrée, payable pour le vin qu'on introduit dans les villes.

12° Impôt au profit de l'État, sous le titre de droit de navigation, lorsque le vin est transporté sur des rivières, même lorsque le gouvernement les néglige et qu'elles ne sont navigables qu'à la faveur des orages ou des fontes de neige, au milieu des dangers qu'entraînent leurs débordements.

13° Impôt spécial au profit de l'État, sous le même titre de droit de navigation sur les canaux, où le vin est taxé plus qu'aucune autre espèce de marchandises.

14° Impôt au profit de l'État, sous le même titre de décime de guerre, après trente-quatre ans de paix, qui accroît d'un dixième la plus grande partie des treize impôts précédents.

15° Impôt au profit des villes, sous le titre de droit d'octroi.

16° Impôt au profit des habitants de certaines villes qui, par des perceptions à leurs barrières sur les vins, s'affranchissent, en totalité ou en partie, de leurs contributions personnelle et mobilière.

Voir sur l'impôt des boissons l'*Histoire critique sur l'impôt des boissons*, par M. Molroguier, 1859.

Les droits perçus sur les boissons, vins, alcools, bières, cidres, ont produit :

En 1831	68,1 millions de francs.
1840	95,7
1847	109,2
1861 (Budget provisoire)	200

Les vins et les alcools entrent pour les quatre cinquièmes dans les droits perçus par le fisc.

XXXVI

L'IMPOT DU TABAC.

(P. 167)

Cette branche de revenu public est une des plus productives : elle devient plus importante d'année en année.

L'impôt du tabac a produit en France, de 1815 à 1859, la somme de trois milliards quarante-quatre millions.

La recette et le produit net ont été, depuis cette époque; comme suit, en millions de francs :

	RECETTE.	PRODUIT NET.
1815.	54	32
1830.	67	45
1840.	95	70
1861 (Budget provisoire).	185	126

« Le développement qu'a pris la consommation du tabac, notamment depuis un siècle, est un grand fait à divers égards : sous le rapport des habitudes morales, sous le rapport hygiénique de l'espèce, sous le rapport agricole et commercial, et enfin sous le rapport financier.

« Nous ne voulons pas nous prononcer sur la question de savoir si une consommation modérée de ce produit peut être classée parmi celles qui satisfont des besoins légitimes ; c'est une question qui ne devrait d'ailleurs point être examinée ici. Sous le rapport financier, nous répéterons une banalité, en disant que la consommation du tabac est, sinon la plus légitimement imposée,

du moins une des plus légitimement imposées. En effet, l'impôt n'atteint pas une substance alimentaire, c'est-à-dire une substance indispensable, ni même nécessaire à la vie ; il n'atteint pas une matière première d'industrie : il n'atteint qu'une consommation de fantaisie; il tend à limiter une consommation dont l'excès conduit à l'atténuation des facultés intellectuelles et morales.

« On s'est aussi demandé si la consommation du tabac et les ressources que le trésor public y puise pouvaient être regardées comme un fait désormais permanent. Une pareille question n'est pas soluble. D'une part, on peut dire que la satisfaction de ce besoin a lieu depuis assez longtemps et sur une assez grande échelle pour le faire regarder comme constant et universel; mais, d'autre part, on peut dire aussi que toute habitude qui a eu un commencement peut avoir une fin, et que, notamment, un excitant plus agréable, l'opium, par exemple, pourrait s'emparer de la faveur des consommateurs. Mais, finalement, on peut conclure que, s'il est possible qu'un jour à venir l'usage du tabac disparaisse, il est probable que cela n'aura pas lieu. Il n'y aurait aucun profit pour l'espèce à remplacer le tabac par un produit analogue, à moins que ce dernier ne fût plus agréable, plus hygiénique et moins cher. Mais il y aurait grand profit, sous tous les rapports, à ce que le besoin de fumer, de priser ou de mâcher du tabac disparût, dût-on être conduit à alléger, faute de ressources, les budgets publics d'autant. Chaque consommateur de tabac n'aurait pas de peine à employer son argent et son temps d'une manière plus fructueuse; et si quelques fumeurs protestaient contre notre conclusion, nous lui rappellerions que Franklin a dit, avec une sublime raison, « qu'avec un vice de moins on peut nourrir deux enfants de plus[1]. »

[1] Extrait de notre article TABAC dans le *Dictionnaire de l'économie politique*.

FIN DES NOTES

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE v

CHAPITRE PREMIER. — **Des questions de finances. — Objet de ce volume** 1

CHAP. II. — **Des finances publiques** 5

§ 1. La science et l'art en matière de finances publiques 5

§ 2. Importance des questions financières . . 8

§ 3. Impossibilité de les aborder sans l'étude préalable de l'économie politique . . 12

CHAP. III. — **Des moyens de subvenir aux Besoins publics** 15

CHAP. IV. — **De l'impôt en général. — Sa nature. — Ses effets généraux** 20

§ 1. Définition et légitimité de l'impôt . . . 20

§ 2. Limites de l'impôt. — Ses effets généraux 24

§ 3. Sophismes au sujet de l'impôt. — L'État n'a pas de ressources inépuisables. — L'impôt est loin d'être le meilleur des placements. — Il ne retourne pas aux contribuables. — Il n'est pas un stimulant pour l'industrie 29

CHAP. V. — **De l'impôt en général (Suite). — Sources de l'impôt — Ses incidences. — La justice dans la taxation** 36

§ 1. Sources auxquelles puise le fisc 36

§ 2. De l'incidence de l'impôt ou de la détermination du véritable contribuable. — De celui sur qui retombe l'impôt . . . 38

§ 3. Détermination et application du principe de justice en matière d'impôt. . . . 42

CHAP. VI. — **De l'assiette de l'impôt. — Classification des taxes en directes et indirectes; — En impôts sur le capital et sur le revenu**. 50
§ 1. De l'assiette de l'impôt. 50
§ 2. Des impôts directs et indirects. — De l'impôt de quotité et des impôts de répartition. — Impôts directs et indirects comparés. 52
§ 3. De l'impôt général sur le Capital ou sur le Revenu. 57

CHAP. VII. — **De l'assiette de l'impôt (Suite). — De l'impôt multiple, simple ou unique. — De l'impôt fixe, proportionnel ou progressif. — Influence des tarifs sur les recettes**. 66
§ 1 De l'impôt multiple ou de l'impôt simple ou unique. 66
§ 2. De l'impôt fixe, proportionnel ou en proportion progressive. 76
§ 3 Influence des tarifs sur les recettes. . . 87

CHAP. VIII. — **Classification et nomenclature des impôts** 92
§ 1. Catégories générales. 92
§ 2. Liste et impôts directs ou soi-disant tels. 95
§ 3. Liste des soi-disant impôts indirects ou de consommation. 97
§ 4. Liste des impôts sur le capital et l'instrument de travail ou sur le revenu. 100
§ 5. Impôts additionnels. 102
§ 6. Impôts non portés au budget. — Impôts latents 104

CHAP. IX. — **Nature, effets et incidence des divers impôts les plus usuels. — Impôts directs**. 107
§ 1. Caractère général des impôts directs. . 107
§ 2. Impôts sur les personnes, capitation, corvée, service militaire. 108
§ 3. L'impôt sur le mobilier et le loyer. . . 112
§ 4. Les impôts sur la terre. — Impôt fon-

cier ordinaire et impôt théorique sur la rente du sol. 112
§ 5. Les impôts sur les constructions, sur les portes et fenêtres 122
§ 6. Les impôts sur les professions : licences, patentes. 123
§ 7. L'impôt général sur le capital. 126
§ 8. L'impôt général sur le revenu. 127
§ 9. L'impôt sur les profits et les salaires. . 134

CHAP. X. — **Nature, effets et incidence des divers impôts les plus usuels (Suite). — Impôts sur les actes (enregistrement et timbre).** 139
§ 1. Impôt sur les successions et donations ou acquisitions à titres gratuits. . . 140
§ 2. Impôt sur les ventes et mutations ou acquisitions à titres onéreux. 141
§ 3. Droits de timbre. 142

CHAP. XI. — **Nature, effets et incidence des divers impôts les plus usuels (Suite). — Impôts indirects ou sur les consommations; — Monopoles financiers; — Douanes; — Octrois; — Impôts sur le luxe.**. 144
§ 1. Caractère général des impôts indirects. 144
§ 2. 1er groupe : Contributions indirectes.— Anciens droits réunis en France — Excise en Angleterre 155
§ 3. 2e groupe : Impôts sur les consommations sous forme de monopoles ou de régies. 156
§ 4. 3e groupe . Droits de douane. 159
§ 5. 4e groupe : Octrois. 162
§ 6. Impôts somptuaires ou sur le luxe. . . 164

CHAP. XII. — **De la perception de l'impôt.**. 168
§ 1. Des manières de percevoir l'impôt. — Des fermes, des régies et de l'exercice. 168
§ 2. Règles à suivre pour la perception des impôts 172
§ 3. Des frais de perception. 173

CHAP. XIII. — **Principes dirigeants et règles à suivre pour l'assiette de l'impôt** 176
§ 1. Règles générales. 176

§ 2. Règles spéciales pour l'établissement des impôts indirects. 185
§ 3. Observations générales sur l'impôt ancien et l'impôt nouveau. — La perfection dans l'impôt. 187

CHAP. XIV. — **Coup d'œil historique sur l'impôt et le consentement des peuples** 190
§ 1. Marche de l'impôt 190
§ 2. Du consentement de l'impôt. 193
§ 3. De l'accroissement des contributions. . 197

CHAP. XV. — **Des emprunts des États et du crédit public**. 201
§ 1. Des divers systèmes d'emprunts publics 201
§ 2. Des rentes perpétuelles. — Détails historiques. 207
§ 3. De la nature et de l'utilité du crédit public. 213

CHAP. XVI. — **Comparaison entre l'impôt et l'emprunt.** 217

CHAP. XVII. — **Sophismes au sujet des emprunts publics. — Effets des emprunts.** 225
§ 1. Examen des divers sophismes au sujet des emprunts publics. 225
§ 2. Des effets des emprunts public. . . . 235

CHAP. XVIII. — **Remboursement ou payement de la dette. — Amortissement. — Conversion. — Réduction. — Banqueroute**. 240
§ 1. S'il y a avantage pour un État à rembourser la dette. 240
§ 2. Des divers moyens de payer la dette. . . 244
§ 3. Des caisses d'amortissement. — Détails historiques. 247
§ 4. Du remboursement général, de la réduction et de la conversion des rentes. . 255
§ 5. De la banqueroute. 259
§ 6. Conclusion. 261

CHAP. XIX. — **De l'emploi de l'impôt et de l'emprunt**. . 263
§ 1. De la justice dans les dépenses. . . . 263
§ 2. Des attributions et des services de l'État 265
§ 3. Des dépenses portées aux budgets des États. 275

§ 4. De la mesure de l'utilité des dépenses publiques. — Sophismes et préjugés à cet égard. 277
§ 5. De l'emploi des emprunts. — Nécessité d'y avoir recours 287

CHAP. XX. — **Des réformes financières.— Des diminutions des dépenses et des augmentations des recettes.** 292
§ 1. De la diminution des dépenses. 293
§ 2. De l'augmentation des recettes. 296
§ 3. De la récente réforme financière et commerciale en Angleterre. 301
§ 4. Des conditions de réussite pour les réformes financières. 305

CHAP. XXI. — **Des conditions peur obtenir de bonnes finances.** 309
§ 1. Énoncé de ces conditions. 309
§ 2. La bonne politique, le contrôle et la publicité véritable secret des finances. . 310
§ 3. L'administration et l'organisation des finances. 316

CHAP. XXII. — **L'impôt considéré comme cause de misère, comme remède à la misère et comme moyen de progrès.** 322
§ 1. L'impôt considéré comme cause de misère. 322
§ 2. La réforme de l'impôt peut-être considérée comme remède à la misère. . . 328
§ 3. L'impôt en général ne peut être considéré comme instrument de progrès que dans une certaine limite. . . . 333
§ 4. L'impôt en géneral n'est pas un moyen de remédier à la misère. 334

NOTES COMPLÉMENTAIRES, HISTORIQUES, STATISTIQUES.

I. Des écrits sur les finances. — Bibliographie financière; — Traités généraux; — Finances de la France; — Histoire financière; — Documents financiers; — Comptabilité financière. 337
II. Maximes ou règles d'Adam Smith et de J. B. Say, pour l'assiette des contributions. 344
III. L'impôt, instrument de moralisation. 348

IV. L'impôt, le meilleur des placements. 348
V. Congrès international de l'impôt, réuni à Lausanne les 25, 26, 27 et 28 juillet 1860. 349
VI. Concours sur les questions relatives à l'impôt institué par le conseil d'État du canton de Vaud. 356
VII. L'impôt sur le capital. — Sur le revenu (V. note x).. — Sur les dépenses. 358
VIII. Sur l'impôt progressif. 360
Applications de l'impôt progressif. 360
Impôts progressifs à rebours. 363
Opinions favorables à l'impôt progressif. 363
Opinions contraires à l'impôt progressif. 370
L'impôt sur le revenu n'est pas forcément progressif . 371
IX. Les frais de perception, anciennement et de nos jours, en France et en Angleterre. 372
X. Résultats financiers de la réforme douanière et financière en Angleterre. 376
Période 1842-1853 376
Période 1845-1859. 379
Produit de l'incometax (V. Note VIII). 380
Résultats de la réforme postale en Angleterre. 381
XI. La réforme douanière et financière en France 382
XII. La suppression des octrois en Belgique. 387
XIII. Sur l'altération des monnaies. 389
XIV. Sur le papier-monnaie. 392
Monnaie de papier et papier-monnaie. 392
Émissions de la Banque de Law (1716-1720). 393
Cours forcés des billets de la Banque d'Angleterre. . . 396
Assignats de 1790 à 1794 et mandats territoriaux en France. 398
Cours forcé des billets de la Banque de France.—Papier-monnaie en Autriche, en Russie, en Turquie, au Brésil. 400
XV. L'impôt et l'emprunt. — Extrait du discours de M. Gladstone sur les emprunts. 403
XVI. Droit de remboursement de la dette. — Extrait du rapport de Cambon. 404
XVII. Du budget. 405
XVIII. Budget de la France. 407
XIX. Budget de l'Angleterre. 411
XX. Budget des États-Unis 413
XXI. Produit des principaux impôts dans les divers pays. . . 414
XXII. Recettes, Dépenses et Dettes des divers États, — Charges comparatives et contribuables dans les divers pays . . 418

XXIII. Dépenses militaires dans les divers pays, au milieu du dix-neuvième siècle, avant les dernières guerres. . . . 422
XXIV. Dépenses pour les chemins de fer. 425
Les chemins de fer en France. — Dépenses. — Garantie d'intérêt. — Rachat par l'État. 426
Les chemins de fer dans le monde entier. 429
XXV. Organisation administrative financière de la France. — Contrôle de la Cour des comptes. 432
XXVI. Chiffres des dépenses et des recettes en France à diverses époques. 439
XXVII. Détails sur la dette publique en France. 438
La dette inscrite à diverses époques. 438
Intérêt, Capital, Inscriptions. 439
Dette flottante à diverses époques depuis 1831. 439
Dette flottante au 1er janvier 1860. (V. note XXXIV). . . 440
Autres dettes. 440
XXVIII. Opération de la caisse d'amortissement depuis 1816. . . 441
XXIX. Organisation financière de l'Angleterre 442
XXX. Détails sur la dette anglaise. 445
XXXI. Détails sur la Dette fédérale; — les Recettes et les Dépenses, et les Dettes des États aux États-Unis. 446
XXXII. Sur l'utilité des impôts en eux-mêmes et la prétendue nécessité des lourdes charges sur les peuples. 448
XXXIII. Sur la définition et la théorie de l'Impôt. 450
XXXIV. Sur les crédits supplémentaires et extraordinaires, — les Virements dans le Budget, — et la situation financière de la France (Mémoire de M. Fould). 452
XXXV. Les divers impôts sur le Vin. 456
XXXVI. L'impôt du Tabac. 458
Table des auteurs, financiers, économistes, hommes d'État, assemblées, etc., cités dans ce volume. 469

INDICATIONS ALPHABÉTIQUES COMPLÉTANT LA TABLE DES MATIÈRES

Comptabilité. — Avantages de l'application de la comptabilité commerciale aux finances, 320.
Domaine public. — Son importance, comme ressource de l'État, 17, 190.
Économie politique. — Son étude nécessaire pour la solution des questions financières, 14.
Effets des impôts sur les populations, 10, 29, 52, 109, 142, 152, 172.

Emprunts. — Énoncés des divers emprunts, 210, 253, 453.

Étymologies. — Étymologie de Finances, 1; — d'Impôt, 21; — d'Échiquier, 34; — de Taille, 95; — d'Aides et de Gabelle, 97; — de Traites, 99; — de Monopole, 156; — de Douane, 159; d'Accise : (Accise vient d'*accisia*, taille, impôt en basse latinité, de *accidere* tailler.)

Finances. — Étymologie, 1. — Énoncé des questions de finances, 1. — L'art et la science des finances, 5. — Importance des questions de finances, 8. — Nécessité de savoir l'économie politique pour aborder les questions de finances, 12. — Le secret des finances, 314.

Impôts. — Impôts divers. V. ch. IX, X et XI.) — Impôts additionnels, 102. — Impôts anciens, 68, 159, 169. — Impôts latents, 104. — Impôts en nature, 171. — Impôts sur le luxe, 37, 99, 164. — Impôts de quotité et de répartition, 55. — A qui est dû l'impôt, 106. — Péréquation de l'impôt, 55, 116. — Répercussion, 41. — Impôt sur le Vin, 456. — Impôt sur le Tabac, 458.

Physiocrates. — Leurs idées sur l'impôt, 37, 39, 69, 382.

Prohibitions. — Les prohibitions sont des impôts latens, 106.

Revenu social. — Évaluation du revenu de la France, 10.

FIN DE LA TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES AUTEURS

DES FINANCIERS,
DES ÉCONOMISTES, DES HOMMES D'ÉTAT, DES ASSEMBLÉES, ETC.

CITÉS DANS CE VOLUME.

(Les titres des ouvrages sont pour la plupart reproduits dans les passages indiqués.)

Abd-ul-Aziz, 301.
Anticorn-Law-League, 301.
Audiffret (d'), 304, 339, 342, 344.
Bailly, 213, 311, 342, 395.
Barthe, 343.
Bastiat, 72, 282.
Baudrillart, 10.
Bazaine, 363.
Beaudeau, 69.
Bentham, 368.
Béranger (de), 46, 151.
Bernardin de Saint-Pierre, 364.
Block, 343, 414, 418.
Bodin, 25.
Boggia, 152.
Boisguillebert, 68, 170, 236, 338.
Boislandry. 339, 342, 399.
Boulatignier, 310.
Bourbon (connétable de), 449.
Boutowski, 344.
Bowring, 301.
Bright, 301, 387.
Broglio, 127, 134.
Brouckère (Ch. de), 387.
Buchanan, 137.
Cambon, 258, 404.
Cavour (de), 253.
Cerésole, 350.
Chabrol, 434.
Cherbuliez, 13, 344, 356.
Chevalier (Michel), 214, 304, 387, 429.
Cibrario, 142.
Clamageran, 353, 356.
Clément (P.), 236.
Cobden, 301, 387.

Colbert, 256, 254, 311, 318.
Condorcet, 87, 228, 364.
Constituante (Assemblée), 23, 196.
Constitution française, 48.
Coq (Paul), 333.
Corcelles (F. de), 370.
Courcelle-Seneuil, 188.
Courtois (A.), 257, 429.
Czoernig, 343.
David (du Gers), 62, 101.
Daire, 72, 373.
D'Effiat, 320.
Demeurs, 428.
De Miéville, 350.
D'Ivernois (Francis), 436.
Domat, 48, 339, 340, 370.
Droz, 179, 189.
Duclerc, 361.
Dufrène Saint-Léon, 229, 252, 255.
Duménil, 68.
Dunoyer, 271.
Dupont de Nemours, 399.
Duprat (P.), 349, 353, 354, 356.
Dupuit, 240, 362.
Du Puynode, 22, 85, 127, 131, 137, 145, 152, 539, 340, 370.
États généraux, 44, 177, 314.
Faucher (Léon), 127, 131, 365, 371.
Figuerola, 74, 110, 356.
Flores Estrada, 237, 338.
Fould (A.), 452 et suiv.
Franklin, 39.
Frédéric, 198.
Frère-Orban, 388.
Forcade (de), 211.
Fromenteau, 314, 373
Ganilh, 232.
Garnier (Germain). 34.
Garnier (Joseph), 286, 353, 356.
Garnier-Pagès, 299, 361.
Girardin (de), 23, 62, 131, 339, 340, 353, 354, 356, 456.
Gladstone, 127, 222, 358, 377, 387, 403.
Goudchaux, 132.
Grimaldi (Arnaldo), 254.
Ground (Nathaniel), 254.
Hamilton, 250, 254, 285.
Hennet, 372.
Henri IV, 44, 326.
Hock (de), 342, 344.
Hoffman, 31, 94, 118.
Horn, 343, 349, 418.
Hornung, 352.
Hume, 216, 231.
Huskisson, 88.
Jollivet, 370.
Junot, 354.
Laffitte, 217, 234.
Landsdowne, 91.
Larroque, 424.
Lassaut, 357.
Lavergne (L. de), 264.
Law, 68, 338, 393.
Le Trosne, 373.
Levasseur, 397.
Locke, 195.
Louis XII, 198.
Louis XIV, 214, 218, 313.
Louis XV, 237.
Mac Culloch, 34, 55, 113, 115, 119, 134, 189, 212, 326, 338, 341.
Machaut, 254.
Magne, 154, 314.
Malthus, 339
Marco Polo, 393.
Mas Aniello, 152.
Melon, 225, 338.
Mercier-Larivière, 69.
Mill (James), 39.
Mill (J. Stuart), 55, 118, 137. 154, 271, 339, 358, 365.
Millet, 151.
Mirabeau (père), 450.

Mirabeau (fils), 23, 199, 399.
Mollien, 321.
Molroguier, 458.
Montcloux, 344.
Montesquieu, 23, 27, 110, 197, 360, 363, 450.
Montyon, 395.
Mounier, 196.
Napoléon Ier, 18, 152.
Napoléon III, 329, 435, 452.
Nebenius, 311.
Necker, 373.
Newmark (W.), 446.
Parieu (Esquinou de), 31, 75, 76, 93, 122, 126, 128, 131, 142, 162, 339, 341, 360, 364.
Paris (frères), 68, 254, 364, 370.
Parlement, 45, 47, 48.
Parnell, 473.
Passy (Hippolyte), 43, 74, 115, 122, 124, 127, 130, 132, 141, 142, 145, 148, 181, 191, 339, 340, 370.
Pastor (Louis), 339, 341, 354.
Pebrer, 343.
Pepoli, 351.
Pereire (E.), 249.
Perdonnet, 430.
Persigny (de), 382.
Pesquera, 356.
Philippe Auguste, 101.
Philippe II, 449.
Pitt, 118, 129, 204, 210, 252, 397.
Pinto, 226.
Ponthieu, 374.
Poujardhieu, 429.
Price, 248, 253.
Proudhon, 272, 339, 341, 357, 369, 370, 372, 450.
Quesnay, 237.
Rau, 55, 112, 118, 128, 142, 341.
Raumer, 178.
Régent (le), 395.
Revans, 358.
Reybaud (L.), 73.
Ricardo, 38, 115, 122, 137, 147, 220, 338, 350.
Richelieu, 44, 213, 320.
Riverieulx, 369.
Robert Peel, 71, 90, 299, 377.
Rödet, 88.
Rœderer, 370.
Romiol, 357.
Roscher, 339.
Rossi, 87, 118, 135, 178.
Rouher, 387.
Rousseau, 364.
Rousselot de Surgy, 342.
Royer (mademoiselle), 341, 349, 357, 369.
Rowland-Hill, 90, 381.
Saint-Chamans, 286.
Say (J. B.), 21, 34, 39, 87, 115, 179, 221, 225, 251, 272, 338, 344, 365, 391, 450.
Secrétan, 354, 356.
Senior, 339.
Séguier, 45.
Skarbek, 339, 351, 354.
Sismondi, 145, 339.
Smith (Adam), 21, 26, 39, 43, 64, 87, 137, 165, 176, 180, 326, 338, 340, 344, 365, 450.
Stevin, 321.
Storch, 339, 391, 393.
Sully, 18, 23, 43, 64, 170, 195, 206, 318, 319, 321, 326.
Talleyrand, 399.
Teisserenc, 426.
Thiers, 167, 304, 340, 435.
Thunen (de), 145.
Tocqueville (de), 194.
Tanti, 202.
Troplong, 456.
Trudaine (de), 395.
Turgot, 70, 91, 170, 236, 318.
Vauban, 43, 68, 133, 198, 236, 300, 326, 338.

Verri, 9.
Villèle (de), 257, 314.
Vincent de Gourgas, 127.
Voltaire, 225, 228, 284.
Vuitry, 456.
Walpole, 254.
Walras (Léon), 349, 354, 357, 358
Wayland, 153.
Wilson (J.), 301.
Wolkoff, 114.
Wolowski, 372.
Wolters, 429.

FIN DE LA TABLE DES AUTEURS

ERRATA

Page 88, dernier alinéa, lisez : *Cafés* au lieu de *sucres*.

Page 104, ajoutez : « Le deuxième décime par franc, établi par la loi « du 14 juillet 1855, a été supprimé par la loi des finances de 1857, à « partir du 1er janvier 1858. »

Page 104, ajoutez la taxe des pauvres en Angleterre aux impôts non portés au budget de l'État.

Page 205, dans la note, — ajoutez : l'emprunt forcé de l'an VIII n'aboutit pas, la mesure ayant été révoquée après le 18 brumaire. — Celui de 1793 fut mis en exécution ; mais il serait difficile de dire ce qu'il produisit. Il devait être de 1 milliard (ou 50 millions de rentes 5 pour 100) à prélever sur le revenu des citoyens. Ce revenu était évalué avec ou sans le consentement des contribuables; on en déduisait 1,000 fr. pour un individu marié, 1,500 fr. pour un célibataire, 1,000 fr. pour la femme, 1,000 fr. pour chaque enfant, et l'on prélevait progressivement 1, 2, 3 etc. dixièmes sur les 1,000, 2,000, 3,000, etc. restant; passé 9,000 fr., tout l'excédant était prélevé.— L'emprunt ne portait pas d'intérêt ; il devait être remboursé deux ans après la paix. Il était payable en assignats.

Page 225, dans le titre et le sommaire des chapitres, supprimez : *Necessité d'y avoir recours.*

Page 301, dans la troisième avant-dernière ligne, lisez : *Georges et James Wilson.*

Page 301, dans la première note, lisez : *Huskisson.*

Page 342, ajoutez, pour les finances d'Angleterre : *Financial reform* de sir Henry Parnell. 1 vol. in-8. 1re éd., 1830; 4e éd., 1832.

Page 419 et suiv., les budgets qui ont servi à dresser les tableaux appartiennent presque tous à l'année 1860 ; quelques-uns seulement remontent à l'année 1859. Les chiffres relatifs à la population sont ceux des derniers recensements.

Page 445, le chiffre de la dette comprend la dette d'Irlande.

YB 17891

670054

HJ151
G25
1862

UNIVERSITY OF CALIFORNIA LIBRARY